

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'AUTONOMIE PROVINCIALE

en Russie

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 20 Février 1907, à 1 heure

PAR

Ludovic ROUSSET

Président : M. ESMEIN, professeur

Suffragants { MM. LARNAUDE, professeur
CHAVEGRIN, professeur

PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUVE

15, Rue Racine, 15

1907

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'AUTONOMIE PROVINCIALE

en Russie

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ommers tot den grooten
Verzekering dekt de schade.

le Mercredi 20 Février 1907, à 1 heure

PAR

Te Utrecht brak gisterochtend een
and uit in een perceel in de F
woond door den heer H. Techniker
andde geheel uit. De bewoner, v
stikkenden rook gewekt was, mo
ddel van een touw uit de bov
en zakken. De inboedel was verze

Adovic ROUSSET

Zaterdagnacht is te Oss de boe
and van Kl. van Bakel, waarbij
kens zijn omgekomen. Het ver
zekerd, doch laag.

at : M. ESMEIN, professeur

MM. LARNAUDE, professeur

CHAVEGRIN, professeur

— Te Onderdendam ontstond Ze
g door hooibroei brand in de ba
ond door den heer Van der Hoe
rende aan den heer K. Bakker

PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUVE

15, Rue Racine, 15

1907

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'Autonomie Provinciale

EN RUSSIE

I

La Russie d'Europe avait, dès 1814, son unité territoriale entièrement constituée. Mais cet agglomérat de groupes ethniques si différents, réunis par une série de conquêtes sous la même domination et conservant des coutumes, langue et religion distinctes, formait une unité politique plus apparente que réelle. La lutte du gouvernement contre ces nationalités, pour l'hégémonie de l'élément russe dans l'empire des tsars, est l'un des traits distinctifs de l'histoire russe au xix^e siècle ; elle prit dès le début le caractère d'une centralisation à outrance dont les grandes lignes furent arrêtées sous Alexandre I^{er} et suivies jusqu'à nos jours, en dépit de toute modification accessoire, avec une rigueur de méthode qu'on

pourrait admirer si elle n'était pas précisément anti-sociale.

Cet empereur, imbu des doctrines libérales et humanitaires qui avaient cours à cette époque, rêvait d'une manière d'état constitutionnel où le pouvoir, jusque-là despotique, du tsar eût été tempéré, comme le conseillait Speranski, par la responsabilité de ses ministres devant les représentants du peuple, par une séparation des ordres judiciaire et administratif, et des institutions empruntées aux formes occidentales. Cédant bientôt à l'influence du parti orthodoxe et absolutiste, il ne fit qu'établir, au lieu d'un organisme vivant, puisant sa force aux sources vives de la nation, un mécanisme bureaucratique, énorme et coûteux, dont l'autorité sans contrôle, et presque sans limite, arrêta tout un siècle l'essor du peuple russe.

Nicolas I^{er} revint aux errements de l'autocratie le plus absolu, et pendant tout son règne, qui fut long, il s'efforça de reconstituer la vieille Russie orthodoxe. Dans la crainte d'un retour possible de mouvements révolutionnaires comme celui des décabristes, il rompit nettement avec les tendances occidentales et les principes libéraux qui étaient à la base des réformes de son prédécesseur et conduisit peu à peu son pays aux désastres de la guerre de Crimée. Son suicide ne fut, à vrai dire, que la con-

firmation impériale de l'effondrement de tout son système.

Le traité de Paris enlevait à la Russie toute importance extérieure ; il fallut rester chez soi, refaire ses forces, s'efforcer de remédier aux abus et aux faiblesses révélées par la guerre, et par conséquent, inaugurer une politique intérieure différente de celle de Nicolas I^{er}. Ce fut le rôle d'Alexandre II. « L'empereur, écrivait le prince Gortschakov dans une note adressée aux cabinets européens, a résolu de donner avant tout ses soins au bien-être de ses sujets et d'employer au développement des ressources intérieures du pays une activité qui ne s'étendrait au dehors que si les réels intérêts de la Russie le demandaient. » Et les bourses des Etats occidentaux, se fiant à cette assurance, saluèrent l'avènement du nouvel empereur par une hausse générale des fonds publics.

Dès qu'il eut terminé la guerre, Alexandre II prit généreusement l'initiative d'une transformation générale de la Russie. C'était de sa part un acte de politique habile. Les idées libérales pénétraient déjà dans toutes les sphères ; la patrie en danger, chacun se mettait à parler de la nécessité des réformes ; une foule de pamphlets couraient sous le manteau ; en face du gouvernement, vivait désormais une opinion publique intéressée à suivre et à contrôler tous ses actes. Aussi celui-ci, sous la pression des circons-

tances, se vit-il obligé d'entreprendre des réformes sérieuses dont les plus urgentes semblaient celle du régime de la propriété et la suppression du servage.

L'empereur s'adressa tout d'abord aux nobles des provinces (1). Leur enthousiasme fut médiocre : ils craignaient de perdre leur principale richesse et d'autre part, ne se sentaient pas sûrs des droits de propriété que leur avaient jadis accordés les tsars moscovites sous une condition depuis longtemps inexécutée, le service obligatoire de l'Etat, dont Pierre III les avait dégagés par un décret de 1762 confirmé par Catherine II. N'osant pas s'opposer ouvertement aux désirs de la Toute-Puissance, ils restèrent sourds à ses avances. La question du reste était assez embarrassante, et Alexandre II qui voulait ménager les intérêts en présence, ne savait pas lui-même comment la résoudre équitablement.

Cependant, vers la fin de 1857, à l'instigation de l'empereur, des comités se réunirent dans plusieurs provinces afin de rechercher les moyens « d'améliorer le sort des paysans ». Un rescrit impérial de mars 1858 trace les grandes lignes de la réforme que confirme l'ordonnance du 19 février 1861 : reconnais-

1. « Vous le savez, dit-il, en mars 1856, aux maréchaux de la noblesse réunis à Moscou, le mode actuel de possession des serfs doit être modifié. Il vaut mieux abolir le servage que d'attendre qu'il commence à s'abolir lui-même. Je vous prie, Messieurs, d'examiner comment on peut faire cette réforme. »

sance du droit des propriétaires sur tout le sol, mais rachat par le paysan, avec l'aide de l'Etat, du terrain où s'élève sa maison avec l'enclos y attenant, et des terres nécessaires à sa subsistance et au paiement de l'impôt (1) ; maintien des communes rurales. Pour ne pas dépouiller une classe au profit d'une autre, on n'avait trouvé, entre ces prétentions rivales, qu'un mauvais compromis qui ne pouvait satisfaire personne (2).

1. La quantité de terre allouée à chaque paysan, inférieure même à celle dont il jouissait pendant le servage, pouvait à peine suffire à sa subsistance ; en outre, l'indemnité accordée aux nobles était, dans la plupart des cas, supérieure à la valeur réelle de la terre qui leur été enlevée, de sorte qu'on a pu prétendre à juste titre (*die Bauernfrage*, von Alexandre Kornilov) que « les paysans eurent moins à payer le sol que l'abolition des droits seigneuriaux sur leur travail ».

2. Les mauvaises conditions dans lesquelles fut réalisée cette réforme, l'énorme accroissement de la population des campagnes depuis cette époque, les lourdes charges qui pèsent sur elle sous forme d'impôts directs et surtout indirects, enfin la mauvaise organisation du crédit agricole, ont rendu des plus précaires la situation du paysan russe ; et la question agraire, qui ne peut être résolue que par une transformation radicale des conditions actuelles de la propriété, a pris ces derniers temps une acuité si redoutable, si menaçante, qu'elle sera peut-être la pierre d'achoppement contre laquelle le système bureaucratique viendra briser ses forces défaillantes.

De 1861 à 1900 la population rurale des cinquante gouvernements de la Russie d'Europe s'est accrue dans la proportion de 79 0/0 : de 52.004.000 qu'elle était, elle est montée

En même temps qu'on émancipait les paysans, il fallait aussi faire en sorte que cette émancipation leur fût profitable ; il fallait trouver un nouveau mode d'administration économique qui leur fût

à 86.582.000, sur lesquels 2.000.000 seulement ont émigré. Dans le même temps, la propriété foncière, tant commune que privée, appartenant aux paysans, qui, selon les calculs du professeur Janson (*Statistique*, t. I et II), était, lors de l'abolition du servage, de environ 120 millions de déciatines (un déciatine = 109 ares), ne s'est accrue que de 15 millions. La moyenne des terres revenant à chaque individu, qui était en 1860 de 4 d.8 par tête d'homme, n'était plus en 1880 que de 3,5, et en 1900 de 2,6.

Le nombre de cours (la cour ou *dvor* est l'unité économique, et contient une ou plusieurs maisons et un ou plusieurs couples mariés) ne possédant pas de cheval était en 1882 de 26,9 o/o ; de 1888 à 1891, de 27,8 o/o ; et de 1891 à 1896, de 32,2 o/o.

La moyenne des têtes de bétail pour 1000 cours était en 1870, de 9.329 ; en 1880, de 8.345 ; en 1890, de 7.294 ; en 1900, de 6.474.

La moyenne des têtes de bétail par 1.000 déciatines de prairies était en 1870 de 669, et en 1900, de 475, soit 29 o/o de moins.

Ce sont là les chiffres officiels donnés à la commission réunie le 16 novembre 1901 « pour rechercher les causes de l'appauvrissement de la Russie centrale ». Cette commission s'est aussi rendu compte que la propriété paysanne formait à peine les 20 o/o des terres que la population serait en état de cultiver ; et qu'en ce qui concernait les rapports de cette propriété aux besoins de la population des campagnes, une récolte moyenne produisait en blé 16 o/o de moins qu'il était nécessaire à sa seule subsistance.

propre et leur permit de marcher plus sûrement dans cette nouvelle voie de liberté. Maintenant des roturiers pouvaient posséder la terre ; à côté de la propriété individuelle, la loi avait reconnu l'existence d'une propriété collective (1). En outre, les villes avaient grandi ; l'industrie, le commerce, s'étaient développés. Les provinces et les districts, d'entités purement administratives, étaient devenues peu à peu des centres effectifs de vie sociale et économique ; toutes les classes, rapprochées par l'abolition du servage, allaient former une collectivité réelle. A ces intérêts nouveaux, une représentation nouvelle était nécessaire.

Si l'ensemble de la population des provinces et des districts n'avait pas eu jusque-là d'organe représentatif, certaines classes avaient cependant été déjà appelées à prendre part à la gestion des affaires loca-

1. L'article 165 de la loi sur le rachat des terres donnait au paysan du mir le droit d'acquérir, à titre de propriété individuelle, moyennant le prix du rachat, le lot de terre auquel il avait droit. S'il en usait, ce qui était très rare, — en dix-huit ans, 19 dvors seulement sur 74.480 dans le gouvernement de Moscou (Orlov. *Des formes de la tenure du sol*), — c'était surtout dans le but de se soustraire à la solidarité communale en matière d'impôts qui ne fut abolie qu'en 1904.

En 1893 cet article fut modifié : on donnait au mir le droit de s'opposer à ce que l'un de ses membres se retirât de la communauté ; même après qu'il avait entièrement payé le prix de rachat du lot de terre lui revenant, il lui fallait désormais l'assentiment de la communauté.

les. En 1778, Catherine II avait accordé à la noblesse le droit de se réunir, tous les trois ans, en assemblées ayant pour but d'émettre des vœux relatifs aux intérêts de la province, d'élire des maréchaux, des juges de première et de seconde instance et des chefs de police. Les habitants des villes participaient même, dès 1775, à l'administration municipale en tant que délégués à la Douma et au conseil des six votants. Plus tard la noblesse, les villes et même les communes rurales, furent, dans une certaine mesure, représentées aux comités chargés, sous la direction du gouverneur, de la gestion des différentes branches de l'administration provinciale (1). Au reste leur influence était loin d'y être prépondérante, neutralisée en effet par la prédominance de l'élément bureaucratique dans ces comités où siégeaient, outre le gouverneur, les chefs de tous les services publics. Quant aux assemblées de la noblesse, elles avaient conservé toutes leurs prérogatives (2), mais ne correspondaient plus à l'état nouveau de la propriété et de la société ; et les fonctionnaires élus par elles devenaient, après confirmation du gouverneur, les agents très soumis du pouvoir central.

1. Comités d'alimentation publique, d'hygiène, d'assistance publique, des contributions et redevances locales, etc.

2. Plusieurs des conseillers d'Alexandre II étaient d'avis qu'il suffirait d'élargir les cadres de ces assemblées et d'en faciliter l'accès aux propriétaires non nobles et aux délégués des paysans. La réforme ainsi conçue n'eût été d'aucune utilité pratique.

Alexandre II pensa que le moment était venu de ne plus réserver aux bureaux le monopole de l'action administrative, mais d'entrer dans la voie d'une décentralisation plus efficace et d'étendre le principe de la représentation à toutes les classes de la société, le seul moyen d'obtenir un résultat appréciable lui paraissant être l'association des administrés aux administrateurs, l'établissement dans chaque gouvernement et dans chaque district d'un contrôle permanent des uns par les autres, d'un organe privé, composé de notables élus dans chaque commune, plus au courant des nécessités et des besoins locaux et pouvant se mouvoir librement, dans des limites bien définies, sans craindre l'intervention des fonctionnaires nommés par la couronne, en un mot l'octroi de l'autonomie provinciale (1).

En 1859, un manifeste impérial dénonça la nécessité de « donner à l'administration économique des provinces plus d'unité, d'indépendance et de confiance, et de définir le degré de participation de chaque ordre dans la gestion de ces intérêts économiques » ; à cette fin, il instituait une commission chargée de rechercher les moyens d'établir dans les gouvernements et les districts des organes qui corres-

1. Cf. l'*Exposé des motifs au projet d'établissement d'institutions de Zemstvo*, dans les travaux de la Commission des institutions de gouvernements et de districts ; 2^e partie, *Inst. de Zemstvo*, 1^{er} vol., 1863, p. 23.

pondraient exactement aux nouveaux besoins. Nicolas Milutine fut nommé président de cette commission travaillant de concert avec celle de l'émancipation, et prépara, dès 1860, sous les auspices du ministre Lanskoï, un projet de divers conseils élus qui donnait aux habitants une indépendance presque complète dans la gestion de leurs affaires locales.

Pour Milutine, cette autonomie provinciale devait préparer les Russes à l'usage de droits de contrôle plus importants ; ces conseils seraient, pensait-il, « l'école des hommes d'action du Parlement futur ». Le parti libéral, dont l'idéal était une société formée de personnalités développées librement sur les bases du self-government, avec des droits égaux et une position matérielle garantie par une organisation économique régulière, voyait aussi dans ces conseils les prémices d'un gouvernement constitutionnel. Et cette nécessité d'un appel à la société pour participer au gouvernement du pays était non seulement reconnue tacitement par toute l'« intelligence » russe, mais proclamée encore par plusieurs comités (1)

1. Certains délégués de ces comités réunis dans les gouvernements pour la préparation de la réforme de l'émancipation s'exprimèrent, d'une façon très catégorique, dans le sens de l'autonomie la plus complète et sans distinction de classes. Entre autres, Bezobrazov, du gouvernement de Vladimir, Kosagovski, de celui de Novgorod, Kruschtschov et Schroeter, de celui de Kar-kov, présentèrent des projets aux termes desquels « l'adminis-

de l'émancipation et assemblées de la noblesse (1).

Mais sur ces entrefaites le parti adverse, qui tenait à réserver les privilèges historiques de la noblesse, avait repris le dessus et s'efforçait de donner aux

tration économique devait être commune à toutes les classes, élue, et responsable seulement devant la justice et la société, la confirmation des élus dans leurs charges ne devant dépendre que de la validité de leur élection, et non du gouvernement ».

Les délégués de quelques autres comités (gouvernements de Twer, Riazan, Tambov) émirent le vœu que « l'activité publique locale ne fut pas resserrée dans le cadre étroit des classes, mais qu'elle fut laissée, dans la circonscription, à l'ensemble de la population, aux propriétaires terriens de toute catégorie ; et que, dans le district, la population entière des campagnes et des villes eut également son assemblée, son administration, sa justice ».

(A. Kornilov. *Histoire de la représentation provinciale*, dans la *Zemkaia Nedelia*, 1903, cahier 10-11).

1. L'assemblée de la noblesse de Karkov « se faisait un devoir d'affirmer que le gouvernement ne pourrait obtenir une répartition équitable des impôts provinciaux aux besoins de la province que si cette répartition était faite exclusivement par les représentants élus de toutes les classes supportant ces impôts ; que si la validité de leur élection n'était soumise qu'à sa régularité ; que si les élus n'avaient pas à redouter l'arbitraire de la bureaucratie et n'étaient responsables que devant la justice ; enfin, que si le contrôle public des actes de ces élus était confié à des commissions spéciales de revision, également élus ».

(*Travaux de la commission des Inst. de gouvernement*, 2^e partie, vol. II, éd. 1863).

deux réformes l’empreinte de son esprit conservateur. « Il semble, écrit la grande duchesse Helena Palovna à Milutine, que dans toutes les hautes sphères on soit effrayé de ces réformes. » Le comte Lanskoï et son ami Milutine furent obligés de démissionner, et P. A. Valouïeff, nommé ministre de l’Intérieur, prit la présidence de la commission des réformes administratives. Par ses soins timorés (1), on élagua prudemment du projet de Milutine tout ce qui paraissait être une trop grande concession faite au libéralisme, et un nouveau projet fut soumis à l’empereur qui, le 2-14 juillet 1862, l’approuva dans ses principales dispositions. Ce projet, définitivement élaboré, fut présenté, le 26 mai 1873, au Conseil d’Etat et devint la loi des institutions de Zemstvo (Polojenië o Zemskitch outchréjdeniakh), parue le 1^{er} janvier 1864 au milieu des embarras suscités par l’insurrection de Pologne ; un ukase impérial en fit l’appli-

1. Valouïeff désirait satisfaire tout le monde, et n’osant prendre une attitude résolue, prétextait que le gouvernement n’avait pas lui-même précisé ce qu’il convenait de faire. Dans son rapport confidentiel sur « l’autocratie et le zemstvo », (publié à Stuttgart en 1901), Witte caractérise en ces termes la tactique de ce ministre : « Cette politique d’atermoïement, dit-il, qui consiste à ne point se compromettre entre deux opinions contradictoires et à satisfaire au désir libéral tout en réservant les ordres actuellement existants, fut souvent employée par les hommes d’Etat ; elle a toujours donné des résultats négatifs. »

cation à trente-trois gouvernements (1), et le ministre de l'Intérieur fut en même temps invité à étudier les moyens d'en étendre les bienfaits aux autres parties de l'empire.

Dans l'exposé des motifs au projet de cette loi, le législateur reconnaît qu'on doit laisser à l'ensemble de la population « le soin de gérer ses intérêts économiques, — comme au particulier celui de gérer sa fortune, — par des représentants élus dont la réunion forme les institutions de *zemstvo* (2). » Celles-ci comprennent des assemblées de district, aux membres élus directement, et des assemblées de gouvernement, formées de députés, *glasnys*, envoyés par

1. De 1865 à 1876, les *zemstvos* furent introduits dans trente quatre gouvernements de la Russie d'Europe, — en général ceux de l'ancienne Moscovie, — et dans le territoire des Cosaques du Don où, en 1882, ils furent supprimés.

2. *Zemstvo*, quoique venant de *zemlia* (terre), signifie l'ensemble des habitants du pays ou d'une circonscription déterminée, et *zemskia* tout ce qui a trait au *zemstvo*: *zemski sobor*, assemblée nationale.

Depuis la loi de 1864, on désigne sous le nom de *zemstvo* l'assemblée des habitants d'une province ou d'un district jouissant de l'organisation locale octroyée par cette loi, et on qualifie de *zemskia* les organes de cette administration, à savoir les assemblées provinciales et de district, *zemskoïe sobranié*, leur commission exécutive, *zemskia ouprava*, et d'une manière plus générale tout ce qui se rapporte à l'administration locale, institutions, contributions, etc. » (Comte Kapnist. « *Russie.* » *Annuaire de lég. étrangère*, 1891).

les assemblées de district. Chaque assemblée a son organe exécutif, la zemskia ouprava, commission permanente choisie par elle dans son sein pour trois ans.

Si théoriquement le droit d'autonomie provinciale était accordé à la masse du peuple russe, il était, dans la pratique, essentiellement limité par des restrictions particulières et soumis à la condition d'un certain cens électoral qui permettait aux seuls propriétaires terriens ou possesseurs d'immeubles de participer à la gestion des affaires locales, comme étant seuls intéressés au bien de la province.

En outre, si « le principe de la séparation des classes paraissait inconciliable avec l'essence des institutions de zemstvo qui ont pour objet les intérêts généraux du pays et non les intérêts de classes, » le législateur croyait cependant qu'il importait de « ne pas négliger entièrement ce principe historique des classes, tout en conservant à la représentation son caractère provincial » ; et le moyen le plus simple de résoudre la difficulté lui semblait être « la division de la population du district en trois catégories, telle qu'elle résulte de la diversité des fortunes et des intérêts : propriétaires privés du sol, communautés de village, propriétaires urbains. » Les électeurs étant ainsi répartis en trois groupes, dont l'un, nécessairement, se composerait plus spécialement de nobles, l'autre de paysans, et le troisième de bourgeois, on n'aurait

pas à craindre que la classe des anciens serfs vit l'indépendance de son choix sacrifiée au sentiment de sa dépendance matérielle à l'égard de ses maîtres récents, comme c'eut été le cas dans un collège unique où tous les électeurs eussent été rassemblés. En cela se justifiait, dans une certaine mesure, la création de ces catégories électorales (1).

Le premier collège est formé : 1^o par les propriétaires privés, nobles ou non, possédant, hors des villes, soit une quantité de terrain variant, suivant les lieux et la valeur réelle des terres, de 200 à 800 déciatines, soit des immeubles, maisons, usines, exploitations rurales ou industrielles, ayant une valeur minimum de 15.000 roubles ; ou exerçant, également hors des villes, une industrie dont le roulement de fonds annuel n'est pas inférieur à 6.000 roubles ; 2^o par les mandataires de détenteurs permanents de biens d'église, et par ceux des petits propriétaires qui, possédant au moins 1/20 du cens plein, ont le droit de se réunir afin d'atteindre collectivement le cens électoral leur permettant de se faire représenter.

Le deuxième collège comprend les électeurs des villes : ceux qui, pourvus d'une licence de commerce,

1. « Son utilité pouvait être admise tant que l'œuvre de l'émancipation n'était pas heureusement achevée. Mais aujourd'hui, l'heure est venue de refondre le système de représentation locale sur la base de l'égalité sociale » (*Institutions politiques*. Kovalewsky. Paris, 1902).

payent une patente déterminée ; ou qui, dans une commune urbaine, sont à la tête d'entreprises industrielles d'un roulement de fonds de 6.000 roubles au moins ; ou bien encore, qui possèdent en ville un immeuble d'une valeur de 500 à 3.000 roubles, selon que celle-là est plus ou moins peuplée (1).

Les députés de la troisième catégorie, celle des paysans, sont les élus d'une sorte de suffrage universel à trois degrés (2).

Les gouverneurs et vice-gouverneurs, leurs employés, les procureurs près les tribunaux de province et de district, et les membres de la police locale, ne font partie d'aucune assemblée et n'ont aucun droit passif ou actif d'élection, même s'ils possèdent des terres (art. 36).

1. 3.000 roubles pour les villes ayant plus de 10.000 habitants, 1.000 roubles pour celles ayant plus de 2.000 habitants, et 500 pour toutes les autres. Le cens électoral des propriétaires urbains est donc, comme on le voit, moins élevé que celui qu'on exige des propriétaires ruraux ; par contre, ceux dont la propriété est inférieure au cens plein n'ont pas, comme ces derniers, la faculté de se faire représenter par des mandataires de leur choix.

2. Les communes rurales envoient leurs délégués, un par dix cours, à l'assemblée de volost qui choisit dans son sein un certain nombre d'électeurs ne dépassant pas le tiers de ses membres, alors que toute commune doit y être représentée. Ces électeurs se réunissent en assemblées électorales, une par rayon de justice de paix, pour procéder au choix des députés qu'ils ont à nommer.

Ce sont là les grandes lignes (1) du système d'élection instauré par la loi de 1864 ; il donnait la prépondérance à la catégorie des grands propriétaires, presque tous nobles, — l'esprit conservateur de la noblesse, son attachement sincère, intéressé, au pouvoir dont elle tenait ses privilèges, permettaient d'espérer que, grâce à son influence pondératrice, les zemstvos ne feraient pas mauvais usage des libertés qu'on leur octroyait, — et cette prépondérance s'augmentait encore du fait que le nombre des représentants qu'ils avaient à nommer était presque égal à celui des deux autres catégories (2), et de la faculté laissée aux électeurs de la troisième de choisir leurs députés parmi les membres de la première.

La réunion de tous les députés, élus pour trois ans, auxquels viennent se joindre le représentant du siège épiscopal et, s'il y a lieu, ceux de deux ministères, celui des domaines et celui des apanages,

1. Ajoutons que les femmes, les mineurs, les absents, peuvent aussi prendre part aux élections par des fondés de pouvoir ; que chaque électeur peut, outre sa voix, en avoir une autre par procuration ; que les listes électorales sont dressées par la commission exécutive de l'assemblée de district ; que l'élection se fait, au scrutin secret, par élimination, c'est-à-dire qu'on vote successivement sur le nom de chacun des membres de l'assemblée électorale.

2. Le nombre total des représentants du zemstvo était distribué de telle façon que les nobles en avaient 6.309, les habitants des villes 1.791, et les paysans 1.725.

forme, dans chaque district (1), une assemblée délibérante dont la session ordinaire s'ouvre, en automne, à une date que fixe le gouverneur et qui n'est pas la même pour toutes les provinces soumises à l'empire de la loi (2). La présidence de cette assemblée appartient, de droit, au maréchal de la noblesse du district, même s'il n'est pas député. Les résolutions sont prises à la simple majorité des voix, et celle du président décide en cas de partage.

La commission exécutive se compose de deux ou trois députés élus par l'assemblée, et d'un président dont la nomination est seule soumise à la ratification du ministre de l'intérieur ; cette commission, permanente, ne se contente pas d'exécuter ou de faire exécuter les décisions de l'assemblée, elle gère ses biens, conduit les opérations financières du zemstvo, étudie les affaires, prépare le budget et les projets qui seront discutés dans les sessions annuelles.

La composition de l'assemblée de gouvernement est un peu différente, et sa compétence s'étend aux affaires qui intéressent toute la province. Elle est for-

1. Le nombre de ces districts est de 360 dans les 34 gouvernements dotés d'institutions représentatives ; les 16 gouvernements qui en sont privés, pour la plupart provinces frontalières ayant le plus à souffrir de l'arbitraire bureaucratique, comprennent 111 districts.

2. « Il semble, dit M. Leroy-Beaulieu, qu'on ait voulu par là éviter toute apparence d'une réunion simultanée des représentants du pays. » (*Empire des Tsars*, t. II).

mée, dans chaque gouvernement, des députés envoyés par les assemblées de districts (1), et sa session ordinaire s'ouvre aussitôt après que celles-ci ont terminé leurs travaux ; elle peut aussi, s'il est nécessaire, être appelée dans le courant de l'année en sessions extraordinaires. Sa commission exécutive, de un ou deux membres plus forte que celle des assemblées de district, se recrute de la même manière, et ses pouvoirs sont analogues.

Les assemblées de district et de gouvernement avaient, aux termes de la loi, des attributions très étendues (2), du moins en tout ce qui concernait « la satis-

1. Chaque assemblée de district envoie de cinq à huit de ses membres à l'assemblée de gouvernement qui compte de soixante-dix à quatre-vingt membres.

2. « Article 2. — Les institutions représentatives des provinces et des districts sont investies des attributions suivantes :

1° de l'administration des biens meubles et immeubles, capitaux et revenus, appartenant à la province et au district ;

2° de la construction et de l'entretien des édifices et des voies de communication qui leur appartiennent ;

3° des moyens de pourvoir à l'alimentation publique ;

4° de la construction des églises, de l'administration des établissements de bienfaisance, et en général de toutes les mesures propres à prévenir la mendicité ;

5° de la gestion des affaires relatives à l'assurance mutuelle des propriétés ;

6° des mesures propres à développer le commerce et l'industrie locale ;

7° de la participation, au point de vue économique et dans

faction des besoins locaux d'ordre purement économique » ; par contre, il leur était interdit toute ingérence dans les affaires « qui sont du ressort de l'Etat ou qui dépassent les limites de leur territoire ». On affectait de voir en ces institutions des organes privés, quel-

les limites fixées par la loi, aux affaires concernant l'instruction, la santé publique et les prisons ;

8° de la coopération aux mesures destinées à prévenir les épizooties, et à celles ayant pour objet d'empêcher la destruction par les insectes nuisibles des récoltes sur pied ;

9° de l'exécution des obligations imposées aux provinces et aux districts en ce qui concerne le service militaire, l'administration civile et le service postal ;

10° de la répartition, par province et district, de ceux des impôts d'Etat que les institutions représentatives sont tenues de répartir en vertu des lois et ordonnances spéciales ;

11° de la fixation, répartition, prélèvement et emploi des contributions locales autorisées par la loi afin de pourvoir aux besoins de la province et du district ;

12° de la présentation, par l'intermédiaire du gouverneur de la province, aux autorités supérieures, des vœux, avis et renseignements émis sur les affaires touchant aux intérêts économiques de la province ;

13° de l'élection des fonctionnaires locaux et de la fixation de leur traitement ;

14° de la gestion de tous les autres intérêts qui leur seront confiés par des lois spéciales. »

Les articles 62, 64 et 68 de la même loi déterminent les autres attributions qui sont plus spécialement soumises à la délibération des assemblées de gouvernement, et de celles de district.

que chose de semblable aux sociétés particulières, ne participant en aucune façon à la puissance publique, puisqu'au début on leur contestait même le droit de réglementation (1), et dont les intérêts collectifs, mais en quelque sorte privés, étaient absolument distincts des intérêts de l'Etat ; on préjugait ainsi, et dans le sens du développement historique de toute autocratie, d'une question qui n'est pas encore tranchée, à savoir si l'Etat est quelque chose d'essentiellement différent et de supérieur à la somme des groupements et des intérêts qui le constituent, et la ligne de démarcation entre ces intérêts locaux et les intérêts dits « d'Etat » étant impossibles à déterminer, il était à prévoir qu'il en résulterait de nombreux conflits entre ces institutions représentatives du zemstvo et le pouvoir central.

Ces assemblées étaient donc chargées d'administrer les biens du zemstvo, d'entretenir les routes et ponts lui appartenant, de gérer les hospices et les établissements de bienfaisance, de nommer les juges de paix (2), de préserver, par l'approvisionnement

1. Le droit de faire des règlements ne leur fut octroyé qu'en 1873, en matière de mesures préventives contre les incendies ; ce droit fut, par la suite, très étendu, mais l'exercice en reste toujours soumis à la confirmation du gouverneur.

2. Les juges de paix, nommés par l'assemblée de gouvernement, avaient une compétence assez étendue : ils jugeaient, au civil, les causes dont la valeur n'excédait pas 500 roubles,

de « magasins de prévoyance », la population de la famine en cas de mauvaise récolte. Elles étaient aussi chargées, et ce n'était pas la moindre de leurs attributions, d'assurer tous les propriétaires contre les incendies, les épizooties, et de percevoir, sous forme d'impôt direct, la prime de cette assurance obligatoire et mutuelle. En outre, elles étaient autorisées à veiller à la construction rationnelle des villages ; à rechercher les moyens de prévenir les incendies ; à prendre des mesures dans l'intérêt de la santé publique ; à s'intéresser à l'instruction publique, par la construction de maisons d'école, la nomination de professeurs, la fondation et l'entretien de bibliothèques publiques, salles de lecture, etc. ; à apporter leurs soins au progrès de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Pour subvenir aux charges qu'elles assumaient ainsi, la loi leur reconnaissait le droit, important, base essentielle de toute autonomie, d'imposer le zemstvo,

et condamnaient, au criminel, jusqu'à un an de prison ou 300 roubles d'amende. Réunis tous les mois au chef-lieu de district, ils constituaient eux-mêmes leur juridiction d'appel. Ils furent remplacés, en 1889, par des chefs de canton (zemski natchalniki), choisis par le gouverneur, après entente avec le maréchal de la noblesse, parmi les nobles du district, et chargés non seulement de rendre la justice et d'infliger des peines même corporelles, mais encore de nommer et révoquer les maires de village, de surveiller les conseils communaux, l'alimentation publique, l'assistance, etc., et de faire la police. L'autorité de ces natchalniki est aussi souveraine que détestée.

de prélever des redevances territoriales, prestations en nature et impôts spéciaux. A ces ressources principales venaient s'ajouter les revenus de leurs biens propres et de leur fortune mobilière, les péages des routes et des ponts construits par elles, les indemnités dues aux écoles et aux hôpitaux, une sorte d'impôt indirect constitué par les frais de procédure devant la justice de paix et les amendes y infligées, en plus la subvention du Trésor et les dons particuliers.

En accordant aux institutions de zemstvo « une indépendance complète dans la sphère de leurs attributions » (art. 6), le législateur prenait ses précautions contre toute velléité d'indépendance des futures assemblées et déterminait « les cas qui exigent l'approbation de l'autorité centrale », réglant la procédure administrative à suivre en pareille matière : certaines résolutions, celles entre autres afférentes à l'accroissement des taxes locales ou au remaniement des routes provinciales, étaient soumises à l'approbation du gouverneur ; d'autres, concernant les principaux impôts ou gros emprunts à faire, devaient être ratifiées par le ministre de l'intérieur qui, en cas de désaccord avec l'assemblée, pouvait appeler l'affaire devant la section administrative du sénat. Enfin, le gouverneur, sans l'autorisation duquel les comptes rendus des séances ne pouvaient être publiés, avait le devoir, en examinant le budget,

de s'assurer qu'aucune dépense « contraire aux dispositions des lois » (art. 91) n'y était introduite, et pouvait, durant une période n'excédant pas sept jours après la délibération, s'opposer à toute mesure, votée par l'assemblée, qui lui semblait « aller à l'encontre des intérêts généraux de l'empire » ; il pouvait même, après une délibération confirmant la première décision litigieuse, en appeler au ministre qui portait alors l'affaire devant le Sénat.

Ces restrictions imposées par la loi n'étaient pas, à vrai dire, des obstacles sérieux à l'exercice normal de cette autonomie, et les prérogatives accordées d'autre part aux nouvelles institutions étaient telles que « si elles eussent été toutes maintenues et toutes respectées, la Russie serait un des pays d'Europe où la vie provinciale aurait le plus d'activité (1) ».

II

Si nous nous sommes arrêtés longuement à l'étude de cette loi de 1864 (2), qui, depuis, a été modifiée, dans un sens beaucoup plus restrictif, par une série de lois spéciales et la constitution de 1890, c'est que, succédant à l'abolition du servage, elle marque

1. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 188.

2. V. la traduction de cette loi dans l'*Annuaire de législation étrangère*, (1874).

une étape importante dans l'histoire du peuple russe, et qu'elle est la base du système grâce auquel il a pu, en dépit des obstacles, prendre conscience de lui-même et s'engager définitivement dans la voie du progrès. Bien que cette loi n'accordât pas tout ce qu'on était en droit d'attendre après le programme si large et si libéral de Milutine, la création de ces assemblées fut accueillie avec un réel enthousiasme. Elles-mêmes se mirent à l'œuvre avec une activité consciente des devoirs qu'elles avaient à remplir et une ardeur, dont le pouvoir central eût bientôt pris ombrage, à donner la meilleure satisfaction possible à tous les besoins locaux dont les tchinovniks ne s'étaient jusque-là que peu préoccupés. Mais les désillusions ne tardèrent pas à naître.

On s'aperçut que certaines élections, celles des paysans, étaient entièrement soumises à l'influence des fonctionnaires locaux ; que les attributions mal définies (1) donnaient lieu sans cesse à des conflits dans lesquels l'administration avait toujours le dernier mot ; que quelques décisions du zemstvo

1. « Le zemstvo doit pourvoir à l'alimentation publique ; mais le gouverneur est lui-même obligé d'y porter tous ses soins. Il appartient au zemstvo de prendre des mesures dans l'intérêt de la santé publique, mais c'est aussi le devoir formel du gouverneur. Le zemstvo est appelé à s'intéresser à tout ce qui a trait à l'instruction publique, mais c'est l'affaire aussi des directeurs de l'instruction publique lesquels sont employés du gouvernement. » (Gradowski, op., t. IX, p. 515).

pouvaient être, sinon totalement annulées, du moins retardées dans leur exécution par le veto du gouverneur (1) qui refusait aussi, souvent pour raisons politiques (2), de confirmer dans leurs charges les employés choisis par l'assemblée ; que les résolutions même qu'il avait le droit de prendre pouvaient être annihilées par le mauvais vouloir des agents du pouvoir central auxquels il fallait s'adresser pour leur exécution. Enfin la loi ne lui avait pas accordé des ressources correspondant aux charges qui lui incombait, et dans beaucoup de cas ces ressources étant inférieures aux seules dépenses obligatoires (3), le zemstvo se trouva bientôt en déficit et

1. Dès la première année, le gouverneur de Cherson fit opposition à dix-sept décisions prises par les assemblées de district sur les matières les plus diverses, et toutes d'intérêt local, entre autres l'inscription au budget d'une somme de 1.200 roubles pour la nomination d'un architecte, d'un médecin, d'une sage-femme et d'un vétérinaire. Il en fut de même dans la plupart des gouvernements (*Aperçu historique sur l'assemblée du gouvernement de Cherson, de 1865 à 1899*), 1904.

2. Le Sénat, par un décret du 16 décembre 1866, interprétait en ce sens l'article 69 de la loi de 1864 qui donnait au gouverneur le droit de ne pas confirmer le choix des employés du zemstvo.

3. Frais d'administration locale et de justices de paix, entretien de stations et de chevaux de poste, de locaux pour les agents de la police, chauffage et éclairage des casernes, etc.

dut créer de nouvelles taxes qui refroidirent singulièrement l'enthousiasme de ses administrés.

Jusqu'en 1864, l'impôt direct pour les besoins locaux était personnel, et seuls les paysans étaient imposés, par « âme », c'est-à-dire par unité de taxation. La loi de 1864 introduisit un nouveau principe de taxation (1) : tous les ordres doivent payer l'impôt qui devient réel et repose sur les terres, les bâtiments, les patentes de commerce et d'industrie. Le principe fut si largement appliqué que les terres du trésor et celles d'apanage furent elles-mêmes imposées. L'as-

1. L'impôt de capitation fut cependant conservé pour les besoins de l'état jusqu'en 1885 ; son abolition fut mainte fois réclamée, entre autres en 1870, par les assemblées provinciales qui proposaient de le remplacer par un impôt sur le revenu. La question de la suppression de cet impôt de capitation n'avait pas seulement une signification fiscale : introduit par Pierre le Grand, il ne pesait que sur les classes soi-disant imposables, en fait les plus pauvres de la population, pour lesquelles il entraînait une série de limitations à la liberté personnelle, aggravées par la solidarité communale qui, comme nous le disions plus haut, ne fut abolie qu'en 1904.

En 1883, la solution pratique de cette question s'imposant, le ministre des finances Bunge proposa de demander à la catégorie de paysans la mieux partagée en terres et la moins imposée, les anciens paysans des domaines de l'Etat, les 55 millions de roubles que cet impôt rapportait annuellement. Son projet, remanié par le conseil d'état, devint la loi de 1885 qui, supprimant l'impôt de capitation, le remplaçait par une élévation des droits sur l'eau-de-vie et une augmentation, de 45 o/o, de l'obrok payé par les anciens paysans d'état.

semblée du zemstvo était chargée de l'évaluation des bases de taxation et de la répartition de l'impôt. Les terres étaient taxées selon leur valeur (1) et réparties en plusieurs catégories. Les revenus du commerce étant plus difficiles à apprécier, on les fixa arbitrairement, en prenant comme base le montant de chaque patente. La majorité rurale s'efforçait, par un juste retour, de faire autant que possible porter le poids de l'impôt sur la richesse immobilière et la propriété des villes ; d'où conflits fréquents, au sein des assemblées, entre grands et petits propriétaires, commerçants et paysans. Les commerçants surtout se plaignaient de la taxation arbitraire et trop lourde qu'on leur avait imposée ; ils obtinrent, par une loi du 21 novembre 1866, qu'elle ne fut plus basée que sur la valeur de leurs maisons et de leurs magasins, et la loi déterminait elle-même avec précision le montant d'un impôt additionnel (2) pour chaque catégorie de patentes.

Tous ces heurts et petits conflits tenaient moins à l'imperfection du régime qu'à la mise en œuvre, néces-

1. Dans quelques provinces seulement, entre autres le gouvernement de Riazan, la contribution foncière est assise sur le revenu du sol. En général la propriété communale est plus imposée que la propriété individuelle, ce qui peut s'expliquer par la prépondérance accordée aux propriétaires nobles par le système d'élection.

2. Le montant de cet impôt est fixé au quart de celui perçu au profit du Trésor.

sairement hésitante, d'une liberté relative à laquelle on n'était pas encore habitué. Ce qui troubla davantage le mécanisme d'une organisation qui commençait à prendre son essor, ce fut l'intervention continue, et souvent illégale, du pouvoir central qui s'effrayait des conséquences possibles de sa générosité et redoutait surtout les tendances d'indépendance qui se faisaient jour au sein de ces assemblées. Les mesures répressives que, dès 1866, le gouvernement prit contre elles, ne firent qu'accélérer le mouvement qu'on pressentait déjà.

Depuis cette époque, en effet, à la suite du premier attentat contre la vie de l'empereur, le gouvernement regarda d'un œil de plus en plus méfiant toute tentative faite par les corps électifs pour accroître leur activité ou combiner leurs efforts. Loin de suivre jusqu'au bout le développement normal des réformes entreprises et l'expansion légale des forces spontanées de la société, on s'engagea bientôt dans la voie de la réaction en s'attachant à renforcer la centralisation bureaucratique au détriment des libertés provinciales.

En 1867, cette politique fut critiquée ouvertement par l'assemblée de Saint-Petersbourg, à propos de la loi, dont nous venons de parler, qui enlevait au zemstvo le droit de baser l'impôt direct sur les revenus du commerce et de l'industrie, et à propos d'une circulaire du 12 octobre 1866 (1) qui mettait la plu-

1. Cette circulaire fut confirmée par celles du 28 août 1868

part de ses employés, médecins, pharmaciens, instituteurs, etc., sous la dépendance directe du pouvoir central. L'assemblée conclut en demandant que les députés du zemstvo fussent appelés à participer aux travaux législatifs (1). Ce fait est significatif : il marque l'avènement d'une nouvelle puissance avec laquelle on aurait à compter ; le peuple avait enfin ses représentants qui, s'ils étaient privés de tout pouvoir politique, avaient du moins le devoir social de s'intéresser à ses misères, d'améliorer sa situation, de cultiver son intelligence, et le droit, (2) dont ils ont largement usé, de soumettre à l'empereur leur

et du 20 octobre 1870, et par une loi du 4 juillet 1870. Une autre, du 9 août 1879, donna même au gouverneur la faculté de retirer leurs emplois à ceux dont les convictions politiques n'exprimeraient pas le plus parfait attachement au régime autocratique.

1. En réponse à cette adresse, le zemstvo de Saint-Petersbourg fut fermé, le président de la zemskia ouprava, Krouze, déporté à Orenbourg, le comte Schouvaloff, un des députés, exilé à Paris, et le sénateur Luboschinski, obligé de démissionner. Pour justifier cette rigueur, le gouvernement accusa les zemstvos de chercher à soulever l'opinion publique contre lui.

2. En fait ce droit était tout platonique : de 1865 à 1884, 2623 pétitions furent adressées par les zemstvos au pouvoir central ; 1354, c'est-à-dire 52 o/o, furent rejetées ou laissées sans réponse ; de celles ayant trait à l'enseignement public, 600/o eurent le même sort (Karyshev. *Les pétitions du zemstvo de 1865 à 1884*, p. 4). Toute pétition n'ayant pas une signification exclusivement locale fut impitoyablement repoussée, entre autres,

avis sur tout ce qui touchait aux nouveaux intérêts dont ils avaient la charge.

Les années suivantes, parurent de nombreuses lois ou circulaires destinées à restreindre de plus en plus l'activité du zemstvo et à le lier par des chaînes étroites dont le pouvoir central aurait les bouts en main et qu'il pourrait faire jouer à son gré. La loi de 1864 permettait aux assemblées d'imprimer, sous leur responsabilité, les comptes rendus de leurs séances et leurs rapports. Le conseil d'état trouva cette liberté dangereuse, et l'empereur leur défendit de rien imprimer sans l'assentiment du gouverneur ; une loi du 13 juin 1867 enjoignit même aux présidents des assemblées d'écarter de la discussion toute question qui dépasserait le cadre des besoins et intérêts strictement locaux. Dans le même temps, les zemstvos demandèrent qu'on leur permit de fonder un journal qui serait leur organe général, et se heurtèrent à un refus formel, cherchant aussi vainement à obtenir que les représentants de plusieurs assemblées pussent se réunir afin d'élaborer, dans le cours d'une session, des mesures générales contre les épidémies ou en vue de combiner leurs efforts dans les questions économiques. « On ne peut nier, dit Witte (1), que toutes ces pétitions fussent confor-

celles réclamant l'abolition des peines corporelles pour les paysans, l'organisation d'un zemstvo de volost, l'abaissement du cens électoral, etc.

1. Rapport déjà cité, p. 88.

mes à l'esprit de la loi de 1864 qui avait pour but la réunion des zemstvos et la formation, en quelque sorte directe et indépendante, d'une opinion publique. » L'article 84 de cette loi leur permettait, en effet, de se réunir pour traiter des affaires qui leur étaient communes. Mais, en 1867, le Sénat, interprétant cet article, prétendit qu'on devait considérer comme illégale la demande même faite par une assemblée de communiquer ses résolutions à d'autres assemblées.

C'est surtout en ce qui concernait les questions d'enseignement public que le gouvernement s'efforça d'entraver l'initiative des assemblées provinciales. Celles-ci n'avaient pas tardé à comprendre combien il importait, pour l'avenir de la Russie, de remédier à tous les défauts d'un système d'éducation qui laissait la plus grande partie de la population dans l'ignorance la plus complète, et bien que la loi les eut seulement autorisées à s'y intéresser, sans leur en faire un devoir, elles avaient aussitôt apporté tous leurs efforts et tous leurs soins à l'enseignement du peuple, construisant de nouvelles écoles, accordant leurs subsides à celles qui existaient déjà, ouvrant des bibliothèques publiques et des salles de lecture, s'appliquant, par des congrès et des cours d'instituteurs, à former un bon personnel enseignant ou à élever le niveau intellectuel de l'ancien. Et jouissant d'une assez grande liberté pour l'ouverture des éco-

les, leur surveillance, le choix des professeurs et des livres, et même la conduite pédagogique de l'enseignement, elles avaient obtenu d'excellents résultats qui ne laissaient pas d'effrayer le gouvernement moins soucieux de voir se multiplier les écoles que de les surveiller et d'épurer le personnel enseignant. Un rescrit impérial de 1873 témoigne de la grande défiance qu'on avait en haut lieu à l'égard de cette activité éducatrice des assemblées. « Les écoles du zemstvo, y disait-on, loin d'inculquer au peuple les principes de la foi traditionnelle et du respect de l'autocratie, lui enseignent au contraire la révolte contre toute autorité (1). »

En 1871, déjà, une circulaire du ministre de l'Intérieur, comte Dimitri Tolstoï, avait permis aux directeurs de l'instruction élémentaire, fonctionnaires de l'état, de renvoyer, sans l'assentiment des zemstvos, les professeurs choisis par ces derniers, et d'annuler les décisions du conseil scolaire (2). Les statuts de 1874, qui sont actuellement en vigueur, viennent encore restreindre l'initiative privée dans de notables proportions. Les zemstvos n'ont plus qu'à payer ; toute ingérence dans le domaine de l'instruction pro-

1. *Messenger du gouvernement*, 1873, n. 306.

2. Formé dans chaque district et chaque gouvernement de représentants des ministères de l'intérieur et de l'instruction publique, de délégués des zemstvos et des municipalités, sous la présidence du maréchal de la noblesse.

prement dite leur est sévèrement interdite ; ils conservent le seul droit de déterminer les sommes à assigner aux divers besoins scolaires, construction et entretien des écoles, honoraires du personnel, achat de livres et d'ustensiles de classe, et de présenter les candidats de leur choix à la ratification de l'inspecteur de l'instruction publique qui juge de leur valeur politique et de leurs aptitudes pédagogiques. Toutes ces restrictions, sans arrêter l'ardeur des zemstvos, les empêchèrent seulement d'obtenir en cette voie des résultats aussi rapides qu'aux premiers temps de leur existence ; ils n'en rendirent pas moins à la Russie, comme nous le verrons plus loin (1), des services inappréciables, tant au point de vue du nombre des écoles qu'ils ont ouvertes ou soutenues de leurs subsides qu'à celui de la qualité de l'enseignement donné au peuple dans ces établissements.

III

La conséquence plus immédiate de ces mesures réactionnaires prises à l'égard du zemstvo, dont l'action bienfaisante ne justifiait en rien la méfiance gouvernementale, était d'en faire un centre d'opposition libérale et d'augmenter le mécontentement général. Bien qu'il fut composé des éléments les plus hété-

1. Page 75 et suivantes.

rogènes, il avait, dès le début, pris une attitude libérale qui se traduisait généralement sous forme d'adresses à l'empereur et de requêtes au gouvernement. Ces adresses devinrent de plus en plus nombreuses, de plus en plus précises ; on ne se contentait plus de réclamer l'extension de la représentation provinciale, ou la réforme de l'administration locale et de l'ordre des paysans ; certaines allaient jusqu'à demander la participation effective des représentants du zemstvo aux travaux législatifs, exprimant même des tendances tout-à-fait constitutionnelles.

Dans le même temps le mouvement révolutionnaire qui, dans ses tentatives auprès du peuple (1)

1. Pendant quelques années, des révolutionnaires appelés Narodniki (démocrates), s'inspirant des doctrines de Lavrov et de Bakounine qui donnaient une importance prépondérante à l'évolution démocratique, étaient allés « dans le peuple » partager son existence, vivre de ses malheurs et de ses joies, l'instruire et l'exciter en même temps à se révolter contre l'autocratie et les classes supérieures. Et pour faire plus commodément leur propagande socialiste, un grand nombre d'entre eux avaient accepté de modestes emplois du zemstvo qui, pour ses travaux de statistique entre autres, faisait appel aux bonnes volontés ; cela ne contribua pas peu à le rendre suspect. Voyant leurs efforts vains et se rendant compte que le peuple n'était pas encore prêt à recevoir la bonne manne « scientifique » qu'ils lui apportaient, ils décidèrent alors d'agir sur le gouvernement par tous les moyens de terreur que leur suggérerait le désespoir de n'avoir pas réussi pacifiquement.

n'avait pas abouti, eut une recrudescence et prit une forme dont s'effrayèrent les groupes libéraux. Ils se réunirent de tous côtés en comités secrets (1) et constituèrent une ligue, le Zemski soiouz, à laquelle s'affilièrent nombre de députés et dont le but était la réforme du pays par des moyens pacifiques. Son programme comprenait avant tout la création d'un zemstvo de volost (1) auquel tous les habitants par-

1. V. « La Cause générale », n° 54.

2. Cette question de la création d'un zemstvo de volost avait été soulevée, lors de la grande réforme administrative, par l'assemblée de la noblesse de Saint-Petersbourg, mais sans trouver aucun écho, même chez les libéraux, tant on craignait alors, peut-être avec raison, que les nobles n'y vissent qu'un moyen de réasservir les paysans dans des assemblées primaires où, mêlés à leurs anciens serfs, ils auraient pu facilement abuser de leur influence sur eux.

Elle fut reprise, avec grand intérêt, par toutes les assemblées provinciales, lorsque Loris Melikoff, par une circulaire du 22 décembre 1880, demanda leur avis sur les moyens de réorganiser l'ordre des paysans, dont la forme autonome, des plus défectueuses, ne répondait ni aux désirs du pouvoir central ni aux besoins de la population.

Les paysans forment en effet un ordre à part, et ils ont une administration particulière dont l'assemblée du mir, pour la commune, et celle du volost, pour plusieurs villages, sont les conseils délibérants. Cette dernière a sous ses ordres tout un petit personnel administratif, collecteurs d'impôts, secrétaires chargés de la répartition des charges, des routes, des écoles, de l'assistance publique, etc.

Leur autonomie, théoriquement très large, est en fait à la

ticiperaient sans distinction de classes, et qui, beaucoup plus petit que le zemstvo de district, serait plus près du peuple, par conséquent mieux approprié à tous besoins locaux, cette assemblée

merci de la police et de l'administration bureaucratique, surtout depuis la création des zemski natschalniki. D'autre part elle est tout à fait distincte de l'autonomie provinciale à laquelle cependant les paysans participent, aux termes de la loi de 1864, par l'élection d'un certain nombre de représentants. De là, maintes complications inutiles dans la gestion des intérêts locaux, et l'obligation très fréquente, pour les commissions exécutives des assemblées de district qui ont souvent de 150 à 200.000 habitants dans leur ressort trop étendu, d'avoir recours à l'administration du volost, soit pour l'exécution des décisions de l'assemblée provinciale, soit pour l'entente à intervenir au sujet des questions d'intérêt commun. En outre, cette organisation de classes impose aux paysans une foule de charges superflues dont profitent les autres classes et même l'état ; car le volost étant le seul organe local, c'est à lui qu'on s'adresse pour tous les renseignements, concours, etc., ayant trait aux affaires locales, dont on a besoin.

Aussi le zemstvo fut-il unanime à réclamer la création d'une assemblée de volost qui constituerait, sans distinction de classes, l'unité territoriale pour l'élection des assemblées de district et de gouvernement. Ses conclusions furent soumises à une commission spéciale, sous la présidence du secrétaire d'état Kochanov, qui, d'après elles, établit un projet de réforme tendant à faire des volosts de simples circonscriptions territoriales du district et à mettre à leur tête des administrateurs choisis dans l'assemblée de district.

Mais sur ces entrefaites le vent avait tourné ; en 1884, le comte Tolstoï, ministre de l'Intérieur, renouvelle toute la commission, et y fait entrer des membres à tendances plus

primaire devant en même temps servir de base à la représentation nationale et à la réunion des zemstvos en Zemski Sobor. Cette tentative d'union n'a pas été sans influence sur l'apparition des nombreuses pétitions (1) que fit à cette époque le zemstvo en faveur

conservatrices, dont les travaux aboutissent à la simple création, par la loi de 1889, des zemski natschalniki. Cette loi, qui insiste sur le principe de la séparation des classes, divise le district en cantons comprenant plusieurs volosts, et met à la tête de chaque canton un officier, choisi par le gouverneur, qui dispose, dans les affaires rurales, de toute autorité administrative, judiciaire et policière.

1. L'assemblée du zemstvo de Tver, dans sa déclaration officielle, dit « qu'elle est prête à lutter contre le mal toujours croissant pourvu qu'on la délivre de ses entraves. Le ministère de l'instruction publique interdit au zemstvo toute participation à l'éducation du peuple, et il n'est pas lui-même en état de préserver les écoles des influences pernicieuses. Le zemstvo est sans cesse humilié par l'administration ; ses plus humbles démarches ne reçoivent point satisfaction, la plupart sont même laissées sans réponse. La dignité des tribunaux est sapée à sa base par les mesures administratives. Les tribunaux et la loi ne suffisent plus à sauvegarder l'individu livré à l'arbitraire de l'administration. La presse est opprimée. Aussi, dit le zemstvo, sommes-nous dans l'impossibilité de faire quoi que ce soit. L'empereur a récemment octroyé à la Bulgarie délivrée le vrai self-government, l'inviolabilité des droits individuels, l'inviolabilité de la justice, la liberté de la presse. Le zemstvo du gouvernement de Tver espère que le peuple russe jouira bientôt des mêmes bienfaits qui seuls peuvent lui permettre d'entrer dans la voie d'un développement graduel, pacifique et légal. »

Dans son rapport la commission du zemstvo de Tchernigov,

d'une constitution, après que l'empereur, effrayé des menaces terroristes, eut déclaré publiquement à Moscou « qu'il avait foi, pour sortir de cette crise, dans le concours de la société. » Le gouvernement ne tint pas compte des réponses que de tous côtés on fit à sa déclaration ; il ordonna même aux gouverneurs et maréchaux de la noblesse d'arrêter le flot toujours montant de ces adresses et de surveiller plus sévèrement les assemblées provinciales.

A l'espérance qui gagnait tous les cœurs succéda bientôt un profond découragement (1), augmenté par l'échec et l'humiliation que la Russie venait de recevoir au Congrès de Berlin. L'empereur enfin se décide à faire des concessions ; il appelle au ministère de l'intérieur le comte Loris Mélikoff qui avait la réputation d'un homme très libéral, et l'investit d'un pouvoir illimité pour le rétablissement de l'ordre. Le nouveau ministre convoqua tous les rédacteurs de journaux et leur exposa son pro-

en 1879, après avoir énuméré les mêmes vexations, « constate avec une tristesse indicible son entière impuissance à prendre des mesures quelconques pour combattre le mal, et considère comme un devoir civique d'en informer le gouvernement » (*Les opinions des Ass. de Zemstvo sur la situation actuelle de la Russie*. Berlin, 1883).

1. Le grand publiciste Axakoff voyait une relation intime entre ce découragement et la recrudescence du terrorisme. En effet, depuis ce moment, les attentats contre la vie du czar se multiplièrent (novembre 1879, février 1880).

gramme : il désirait connaître les besoins et les désirs du peuple et donner aux zemstvos le moyen de profiter de la constitution libérale ; il recommandait cependant aux rédacteurs de ne pas troubler les esprits par de trop grandes espérances. Il ne fit rien de plus, et l'on vit dans son attitude une tactique politique plutôt qu'une intention vraiment réformatrice.

Mis au pied du mur par l'attente anxieuse du public, Mélikoff élabora tout un plan de réformes indispensables à la Russie, dans lequel entraient l'extension de l'autonomie provinciale, la liberté de la presse, certaines mesures tendant à l'amélioration de la situation des paysans ; il demanda même sur ce point l'avis des assemblées provinciales (1), et au début de 1881, présenta à l'empereur le projet d'une haute commission consultative, sorte de zemskisobor, composée de grands dignitaires de l'empire et d'un certain nombre de délégués du zemstvo et des villes, dont le rôle eut été de délibérer sur les projets de loi que lui aurait soumis la « Puissance Souveraine ». La mort d'Alexandre II, tué le 1^{er} mars 1881 par la bombe d'un révolutionnaire, au moment, paraît-il (2), où il venait de signer l'ordre de convocation de cette commission, mit un terme aux espoirs

1. Voir la note de la page 46.

2. V. *Alexandre II, détails inédits sur sa vie et sa mort* par Victor Laferté.

que l'on voyait réalisés. Moment tragique où la Russie fut sur le point d'être une seconde fois libérée par l'octroi d'un semblant de constitution.

Le nouveau souverain, Alexandre III, élevé par un théoricien du pouvoir absolu, Pobiedonostsev, passait à juste titre pour être peu favorable aux idées occidentales. Quelques jours après son avènement au trône, alors que tout le pays, par la voix des journaux et les déclarations des zemstvos (1), lui montrait clairement ce qu'on attendait de lui, il fit paraître un manifeste par lequel, déclarant s'at-

1. Entre autres celles des assemblées de Samara, Novgorod, Kazan, Tver, Riazan, etc. La plupart des journaux exprimaient des vœux analogues :

« Il faut, disait le *Strana*, que les mesures fondamentales de la politique intérieure soient inspirées par les représentants de la nation et que, par cela même, ils en aient la responsabilité. Il importe que la personne du tzar ne soit plus à l'avenir que le symbole, également sympathique à tous, de notre unité nationale, de notre puissance et de la prospérité croissante de la Russie ».

Le *Golos* affirmait que « de tous les faits précédents se dégageait la nécessité de fonder une organisation nationale, propre à contribuer, de concert avec le gouvernement, à la prospérité de la Russie qui nous est chère à tous. Il est indispensable de reprendre les réformes interrompues par la sédition, en appelant à l'aide toutes les forces de la nation ».

Dans les deux mois qui suivirent l'attentat, il y eut trois suspensions de journaux, douze avertissements, deux interdictions de vente, et d'innombrables défenses de parler de la Constitution.

tacher à l'inviolabilité du principe autocratique, il se séparait entièrement du parti constitutionnel. Mélikoff démissionne. Le comte Ignatieff lui succède, et par sa tentative avortée (1) d'unir l'autonomie provinciale à l'autocratie le plus absolu, formule alors à la mode chez les Slavophiles, il s'efforce de couvrir la retraite du gouvernement vers une politique plus réactionnaire.

Le 30 mai 1882, le comte Tolstoï est nommé ministre de l'Intérieur. Ses antécédents politiques ne permettaient pas de conserver le moindre doute sur la signification de ce choix d'un homme qu'on appelait déjà « le ministre de la lutte ». Ennemi des réformes du règne

1. Sous son ministère, en effet, le gouvernement crut s'attirer la popularité en paraissant s'intéresser aux réformes élaborées par Mélikoff. On fit appel aux « hommes compétents » du zemstvo dans les commissions réunies à l'effet d'étudier la réduction des sommes payées pour le rachat des terres, l'accélération du rachat, la régularisation de l'émigration, la répression de l'ivrognerie, la réforme du self-government des paysans. Les assemblées provinciales refusèrent de se prêter à cette tactique : celles de Kharkov et de Tchernigov insistèrent sur la nécessité de soumettre ces questions à un congrès de représentants de tous les zemstvos ; d'autres, une douzaine environ, exprimèrent le désir que les hommes compétents fussent élus, et non choisis par le gouvernement ; quelques-unes, entre autres celle de Novgorod, appuyèrent leur requête de la défense faite à leurs membres de participer au congrès des hommes compétents sans mandat de leur zemstvo.

précédent, il les battit continuellement en brèche et conforma sa politique aux théories absolutistes, en l'appuyant d'une part sur les privilèges de classes et de l'autre sur la tutelle bureaucratique du peuple. Les pétitions du zemstvo sont maintenant repoussées sans ménagement, la presse est soumise à la censure, l'autonomie des universités supprimées. Les écoles laïques, et surtout celle du zemstvo, « ne répondant plus au véritable esprit national et semblant incapables de donner au peuple les enseignements dont il a précisément besoin », c'est-à-dire la simple lecture et écriture et les usages et prières de l'église orthodoxe, on leur oppose, par les règlements de 1884, la concurrence des écoles confessionnelles auxquelles de nombreux subsides sont accordés (1). On fonde une banque de crédit nobiliaire (2). Les juges de paix élus

1. En même temps le gouvernement ordonnait aux zemstvos d'abandonner leurs écoles aux ecclésiastiques ; un certain nombre y consentirent ; d'autres, peu nombreux il est vrai, se firent même un devoir de subvenir à l'entretien de ces écoles confessionnelles. Ces mesures ne paraissant pas suffisantes, une nouvelle loi de 1891 soumit toutes les écoles élémentaires à la tutelle ecclésiastique.

2. Cette banque a pour objet, aux termes de l'ordonnance impériale du 21 avril 1885, « d'encourager les nobles à demeurer sur leurs domaines et de leur permettre d'y consacrer leurs forces à une activité que leur imposent les devoirs de leur ordre » ; et plus loin l'ordonnance engage « la noblesse russe à conserver, comme autrefois, la première place dans le service, l'administration locale, la justice, à répandre les préceptes de foi et de

sont supprimés dans les campagnes et remplacés par des chefs de canton choisis parmi les nobles (1).

Enfin, pour couronner son œuvre, le comte Tolstoï, se rendant compte que « l'opposition au gouvernement s'était construit un nid solide au sein des assemblées provinciales », projeta d'anéantir jusqu'aux derniers vestiges de leur autonomie ; il voulait en faire de simples corps consultatifs dont toutes les décisions auraient été soumises à la confirmation des organes du pouvoir central ; le ministre de l'intérieur aurait, en dernière instance, réglé leurs différends avec les gouverneurs, par quoi toutes les garanties judiciaires du recours au sénat eussent été supprimées et ces corps autonomes, ainsi que leurs commissions exécutives, réduits au rang de fonctionnaires et d'agents subalternes.

Malgré la réaction de jour en jour croissante, ce projet, qui tendait à ruiner toute activité provinciale, fut fort mal accueilli, même dans les sphères gouvernementales (2). Le conseil d'état le remania entièrement,

fidélité dont elle doit donner l'exemple, et les saines maximes d'éducation du peuple ».

1. Voir la note page 25 et la fin de celle de la page 40.

2. « Si, par suite de leur dépendance actuelle, dit le contrôleur d'état à propos de ce projet, les institutions de zemstvo n'arrivent plus en quelque sorte à éveiller l'intérêt des populations, les honnêtes gens ne prenant plus aucune part à l'activité provinciale, peut-on espérer qu'ils seront plus disposés à y consacrer leurs forces quand de nouvelles limitations leur seront imposées ? Certes

mais il en conserva l'esprit. Il en est résulté la loi de 1890, actuellement en vigueur, qui modifie celle de 1864 dans le sens d'une représentation de classes plus nettement accusée, d'une union plus étroite entre les organes relevant de l'état et les institutions locales (1), et d'une extension des moyens de con-

l'on peut, au moyen d'amendes et de réprimandes, forcer les gens à participer aux collèges électoraux, à venir aux sessions, à déposer leurs boules dans l'urne et à signer les comptes rendus ; il est impossible de les contraindre à le faire avec amour, à prendre des conclusions et à agir avec discernement et connaissance de cause. Les assemblées siégeront, il est vrai, comme autrefois, pendant un temps déterminé ; mais en leur enlevant tout pouvoir et toute initiative, de même que leur influence sur leurs organes exécutifs, en ne leur laissant plus aucune responsabilité dans la conduite des affaires du zemstvo, on évitera difficilement l'une ou l'autre des conséquences qui peuvent en résulter, soit que ces assemblées deviennent de simple exécutrices, sans vie et sans intelligence, des volontés d'en haut, organes superflus de l'administration, soit qu'elles dégénèrent en centres d'une critique stérile et d'une agitation oiseuse contre les fonctionnaires de l'état ».

1. La loi de 1864 contenait en effet un vice essentiel que Bezobrazov signale en ces termes : « le législateur en créant les assemblées territoriales les a jetées au milieu de l'ancienne organisation administrative et de l'ancienne hiérarchie, sans modifier les fonctions et les droits des Tchinnovniks qui possèdent seuls l'autorité effective et gardent seuls la responsabilité. Au lieu de rechercher à faire entrer les nouvelles institutions dans le cadre général de l'administration, Alexandre II les y a introduites brusquement, comme des corps étrangers n'ayant aucun lien

trôle du gouvernement sur celles-ci, tant par la création d'une nouvelle juridiction administrative dans les chefs-lieux de province, le Gubernskoïé Prisouts-tvié, que par la faculté donnée au ministre de l'intérieur d'intervenir dans les conflits entre les gouverneurs et les assemblées élues.

Cette loi de 1890 apporte un certain nombre de modifications à l'élection des députés. La représentation, qui était auparavant basée en partie sur la différence des propriétés (1), repose maintenant sur celle des classes : aux termes de l'article 28 qui consacre cette importante innovation, les électeurs propriétaires fonciers (2) sont répartis en deux catégories, dont la première se compose exclusivement de ceux qui appartiennent à la noblesse héréditaire ou personnelle, et la deuxième, de tous les autres, y compris les personnes civiles, sauf les communes rurales dont les délégués votent aux assemblées

organique avec les institutions qui les entourent. « (Zemskia ontchrédénia i samooupravénie).

1. Rappelons que la loi de 1864 répartissait les électeurs en trois collèges électoraux, propriétaires fonciers, électeurs urbains et délégués des paysans. Pour faire partie de la première catégorie, il n'était pas nécessaire d'appartenir à la noblesse, il suffisait de posséder le cens territorial exigé par la loi.

2. Le droit de vote n'appartient plus qu'aux seuls propriétaires fonciers ; les commerçants, les industriels et les ecclésiastiques, sauf les évêques, en sont privés ; les juifs aussi, jusqu'à ce que leur situation soit définitivement réglée.

cantionales ; ces derniers cependant n'ont plus comme autrefois à élire des députés, mais des « candidats » parmi lesquels le gouverneur choisit ceux qu'il lui plaît.

Les électeurs de la première catégorie ont à nommer plus de la moitié du nombre total, sensiblement diminué (1) des députés, grâce à quoi la prépondérance dans les assemblées de district est assurée incontestablement à la noblesse. Pour les assemblées de gouvernement, élues par celles de district qui ne sont pas astreintes à faire leur choix dans des catégories déterminées, il n'en est pas de même ; néanmoins, l'adjonction obligatoire, en vertu de l'article 46, des maréchaux de la noblesse de district aux assemblées de gouvernement, et quelques années plus tard, celle des présidents des commissions exécutives de district, vient encore renforcer dans de notables proportions l'élément noble de ces assemblées (2).

1. Au lieu de 14.000 députés de district dans les 34 provinces dotées d'institutions représentatives, le nouveau tableau n'en contient plus que 10.744 ; et 1656 pour les assemblées de gouvernement au lieu des 2307 de l'ancienne loi. Cette diminution est surtout faite au dépens de l'ordre des paysans qui perd environ 40 o/o de ses représentants.

2. La proportion des membres nommés d'office aux assemblées de gouvernement est, selon la nouvelle loi, d'environ un tiers, et parfois même de la moitié (Wassili Golubew. *Das Semstwo, Russen über Russland*, p. 143. Francfort, 1906).

Quelques articles ont trait à des questions de détail : abaissement du cens plein (1), augmentation de celui qu'on exige des petits propriétaires (2) qui se font représenter aux élections par des mandataires de leur choix, droit pour les chefs de canton, fonctionnaires de l'état, d'être élus députés (3) s'ils sont propriétaires fonciers.

Par ces modifications apportées au système d'élection et à la composition des assemblées, on s'efforçait de fermer la porte à toute opposition et de faire dominer dans les conseils élus l'élément moins dangereux de la noblesse et celui plus maniable des fonctionnaires déjà tout acquis au gouvernement. D'autres, non moins importantes, tendent à réduire l'autonomie des institutions représentatives en les subordonnant plus complètement à l'autorité administrative. Leur compétence est, il est vrai, augmen-

1. Dans quelques districts ce cens est réduit de 200-250 déciatines à 175-200.

2. L'article 24 de la présente loi fixe ce cens au 1/10 du cens plein, alors que, selon la loi de 1864, il n'était que de 1/20.

3. On conçoit l'influence que, par leur présence aux assemblées provinciales, les zemski natschalniki peuvent exercer sur les députés paysans qui, la plupart anciens du volost ou maires de village, sont en temps ordinaire sous leur juridiction immédiate. Aussi la presse libérale ne cesse-t-elle de déplorer le rôle pitoyable que jouent dans le zemstvo ces députés du troisième ordre, instruments trop soumis aux mains des nobles les plus réactionnaires.

tée dans une certaine mesure, mais aussi le nombre des décisions soumises à la ratification du gouverneur et celui des affaires sur lesquelles il peut exercer son pouvoir de contrôle. Si le droit, que l'assemblée du gouvernement avait reçu en 1873, de faire des règlements pour prévenir les incendies, est étendu aux mesures concernant l'hygiène et l'alimentation publiques, le maintien de l'ordre dans les marchés et foires, l'entretien des routes et des ports, etc., ces règlements ne sauraient avoir force de loi sans la confirmation préalable du ministre de l'intérieur ou celle du gouverneur. En outre, ce dernier a le devoir d'examiner non seulement si les décisions du zemstvo sont conformes à la loi et aux intérêts généraux de l'empire, mais encore si elles ne sont pas contraires aux besoins et intérêts locaux de la population, ce qui lui laisse toute latitude d'en référer au Gubernskoié Prisoutstvié qui peut tout annuler en première instance (Art. 81 et suiv.).

Cette commission administrative, formée, sous la présidence du gouverneur, du vice-gouverneur, du maréchal de la noblesse du gouvernement, du receveur des finances, du procureur du tribunal de district, du maire de la ville, du président de l'ouprava de gouvernement, et d'un seul député du zemstvo, est chargée de trancher les conflits s'élevant entre gouverneurs et assemblées, et de vérifier les pouvoirs des députés. Ses décisions sont obligatoires ;

celles-ci peuvent cependant en appeler au sénat. Le gouverneur, qui n'accepterait pas les décisions de la majorité des membres de ce conseil, a lui-même recours au ministre de l'intérieur. Le sénat juge en dernier ressort dans le seul cas où l'opposition du gouverneur s'appuie sur l'illégalité de la mesure prise par l'assemblée (1).

Les membres des commissions exécutives doivent être confirmés dans leurs fonctions par le gouverneur (2). Ils peuvent être désormais choisis entre

1. En d'autres termes, pour les décisions soumises à la confirmation du gouverneur, le Gubernskoïe Prisoutstvié juge en première instance, et le ministre de l'intérieur en seconde et dernière.

Pour celles qui, non soumises à la confirmation du gouverneur, sont arrêtées par lui comme illégales, c'est le sénat qui, sur la décision du Gubernskoïe Prisoutstvié, juge en dernier ressort. Toutes les autres, c'est-à-dire celles qui paraissent au gouverneur contraires aux intérêts généraux ou locaux, sont d'abord soumises par lui au Gubernskoïe Prisoutstvié, puis, en cas de dissentiment, au ministre de l'intérieur qui tranche définitivement la question après avis du Conseil d'Etat.

2. Art. 118. — « Ceux qui sont élus présidents des commissions exécutives de gouvernement sont confirmés dans leurs fonctions par le ministre de l'intérieur, et ceux qui sont élus présidents des commissions exécutives de district, de même que les membres de l'une et l'autre commission, par le gouverneur. »

Art. 119. — « Si le ministre de l'intérieur ou le gouverneur, selon les cas, juge impossible de confirmer les individus élus aux fonctions de présidents ou de membres des commissions exécutives, le gouverneur propose à l'assemblée compétente

tous ceux qui ont le cens électoral, et sont du reste assimilés aux fonctionnaires de l'état ; ils en ont tous les privilèges et peuvent encourir les mêmes peines disciplinaires, jusqu'au retrait d'emploi inclusivement (1). Leurs décisions n'en sont pas moins regardées comme l'expression des désirs de toute l'assemblée, lorsque celle-ci n'est pas valable par suite de l'absence de la moitié de ses membres (art. 74). Conservant les attributions que leur donnait la loi de 1864, ces commissions exécutives n'agissent plus que sous le contrôle indirect du gouverneur et celui du Gubernskoïé Prisoutsvié, auquel leur président peut toujours en référer pour toutes les résolutions des membres de l'ouprava qu'il désapprouve.

En présence de cette nouvelle loi qui, dans les ins-

de procéder à de nouvelles élections, sous réserve que les individus dont la nomination n'a pas été confirmée ne peuvent être de nouveau candidats à l'élection. Si ces dernières élections ne donnent pas de résultats, ou si les nouveaux élus ne sont pas confirmés, le ministre de l'intérieur pourvoit, s'il est nécessaire, aux fonctions vacantes pour la période triennale » (Loi de 1890).

1. Sous l'empire de la loi de 1864, ils n'étaient responsables que devant l'assemblée qui pouvait les renvoyer temporairement avec l'assentiment du gouverneur, ou définitivement avec la confirmation du Sénat.

Actuellement, le Gubernskoïé Prisoutsvié peut destituer les membres de l'ouprava de district, et le conseil du ministère de l'intérieur a le même pouvoir, avec ratification du ministre, à l'égard des présidents de l'une et l'autre commission exécutive et des membres de celle de gouvernement.

titutions représentatives, donnait à la noblesse une situation encore plus privilégiée, qui reléguait au dernier plan l'ordre des paysans, malgré tout l'intérêt qu'ils avaient à la bonne gestion des affaires provinciales, et mettait les commissions exécutives sous l'étroite dépendance du gouverneur au lieu de leur laisser toute responsabilité devant les assemblées au nom desquelles elles agissaient, on pouvait espérer que les moindres germes d'indépendance seraient étouffés dès l'origine et que l'autonomie provinciale serait morte à jamais. Les résultats furent différents de ceux qu'en attendait le gouvernement ; aussi changea-t-il sa tactique, s'attachant désormais à réduire l'importance des zemstvos en leur enlevant, par des lois successives, leurs principales attributions.

IV

Cette période de 1881 à 1891 est la moins intéressante et la plus triste de l'histoire du zemstvo : d'un côté, réaction meurtrière du pouvoir central, de l'autre, résistance passive des assemblées. Aucun fait saillant ne la marque, si ce n'est l'apparition de cette loi de 1890 qui n'accentue même pas le malaise général. On eût dit qu'un mal secret avait lentement miné la Russie et l'avait atteinte dans ses sources vives (1). Plus de vie extérieure, plus de luttes pu-

1. L'anéantissement était général ; en politique, en science, en littérature, aucun nom ne ressort, aucune date importante

bliques. Les assemblées électorales ne sont plus fréquentées : à peine le nombre des votants dépasse-t-il celui des députés à élire. Les salles du conseil sont elles-mêmes désertées ; au cours des sessions, les députés présents sont parfois si peu nombreux qu'ils ne peuvent prendre aucune décision. L'indifférence était la même dans toutes les sphères d'action du zemstvo, et durant cette époque, son activité économique fut presque insignifiante, de plus en plus éteinte sous l'oppression administrative. Il s'ouvre peu d'établissements nouveaux et surtout peu d'écoles (1), fait significatif si l'on songe que le zemstvo a de tout temps fait porter ses efforts les plus grands sur l'instruction publique.

Tous les rapports des gouverneurs adressés à l'empereur s'accordaient à constater le mauvais état des affaires provinciales.

Mais les moments de découragement passent vite en Russie, et les classes éclairées, confiantes en leur mission historique, reprennent aussitôt leur œuvre de transformation sociale. La vie revint peu à peu ; on

Les œuvres de Tchekhoff, le seul écrivain dont la voix s'élève un peu au-dessus de ce morne silence, sont empreintes de cette mélancolie et de ce désespoir qui gagnaient toutes les sphères.

1. Dans le même temps les écoles confessionnelles aidées des subsides du gouvernement, se multiplient rapidement ; de 4.400 qu'elles étaient en 1881, elles montent à 5.670 en 1885 ; 10.600 en 1891 ; et 12.080 en 1893.

sortit de cette torpeur, de ce cauchemar effroyable. Des énergies se réveillèrent, surtout à l'occasion de la grande famine de 1891 et du choléra qui s'étendit l'année suivante sur les campagnes. Dans cette calamité, le zemstvo fut à la hauteur des devoirs et du rôle social que lui assignait la loi relativement à l'alimentation et à l'hygiène publiques. Il s'efforça de remédier à cet état de choses dans la mesure de ses finances et des prêts qui lui furent accordés à cet effet ; il organisa les secours, les services médicaux, se dépensa de tous côtés à combattre le fléau, faire des enquêtes sur les familles besogneuses, surveiller la répartition des secours en nature et en espèces, attirant à lui les éléments les plus actifs de la société et du monde littéraire qui s'associèrent à ses travaux. S'il y eut, à cette occasion, quelques malversations, quelques détournements d'argent public, ce ne furent que des faits isolés ne justifiant en aucune façon les reproches que lui adressèrent ensuite à ce propos les réactionnaires et la bureaucratie, et les nouvelles limitations qui lui furent imposées dès que l'effroi suscité par ces désastres fut un peu dissipé. La lutte précisa des désirs, affermit des volontés qui, de plus en plus conscientes, se sentaient soutenues par tout un peuple. Et l'histoire de la Russie, surtout depuis l'avènement de Nicolas II jusqu'à ces derniers temps, est une suite ininterrompue de lois dirigées par le pouvoir central contre

les zemstvos, mais dont ils ne tiennent pas compte, et de leurs remontrances fortes et sensées à la « Puissance Souveraine ». (1)

C'est sur le terrain de l'enseignement public que de nouvelles dissensions éclatèrent. Dans toute la presse libérale on affectait, non sans quelque raison, de voir en l'ignorance du peuple un des plus importants facteurs de ces épidémies et la cause indirecte de la misère endémique dont souffraient les campagnes. Les zemstvos, sur l'impulsion donnée par divers comités de recherches et d'études (2), se remirent courageusement à l'œuvre et tentèrent, en dépit des obstacles de toute nature qu'on leur avait opposés les années précédentes, de suppléer à l'action trop manifestement insuffisante du gouvernement en l'espèce, tant par l'étude plus assidue de toutes les questions générales ou spéciales d'enseignement que par l'inscription au budget de sommes plus

1. Qui du reste ne leur donne plus aucune satisfaction : les pétitions, qui ne sont pas arrêtées au passage par les gouverneurs, sont repoussées de 1892 à 1898 dans la proportion de 86 o/o, bien qu'elles aient trait, la plupart, à des questions d'ordre pratique. De sorte que les assemblées sont obligées d'adresser au sénat des plaintes de plus en plus fréquentes pour la défense de leurs droits.

2. Entre autres celui de Saint-Petersbourg qui fut fermé peu de temps après à cause du trop grand intérêt qu'il semblait prendre à cette question.

importantes en faveur de l'instruction publique élémentaire, la fondation de nouvelles écoles, l'ouverture de bibliothèques publiques et l'édition de livres classiques peu coûteux.

Aussitôt on augmente l'autorité des directeurs et inspecteurs de l'enseignement, l'ouverture de bibliothèques et d'écoles du dimanche est entravée, les cours pédagogiques et conférences d'instituteurs interdits jusqu'à l'ordonnance de 1898, la publication de rapports scolaires et l'édition de livres soumises à toutes sortes de formalités qu'une circulaire du 23 août 1901 rendra plus vexatoires encore. Les règlements de 1891 sur les écoles élémentaires étaient venus compléter ceux de 1884 et mettre ces écoles sous la tutelle étroite du clergé (1), bien que ses devoirs professionnels et sa mauvaise méthode pédagogique ne lui fissent assumer ce surcroît de besogne qu'aux dépens de l'instruction qu'il avait à répandre et à surveiller. Et comme, malgré tout, l'activité scolaire ne faisait que s'accroître dans le zemstvo, de même que les sommes dépensées par lui à cet effet, on ne tardera pas à envisager la possibilité d'une centralisation complète de l'ensei-

1. Toutes les écoles élémentaires sont désormais soumises, quelqu'en soit le fondateur, au ressort ecclésiastique. Et pour ouvrir une école où se trouve déjà une école confessionnelle, il faut une autorisation qu'on accorde rarement.

gnement (1), tandis que, d'autre part, une loi du 12 juin 1900, plus directement oppressive et à laquelle du reste le conseil d'état se montra peu favorable (2), viendra limiter à 3 o/o l'augmentation annuelle des impôts directs du zemstvo (1), dans le but apparent d'éviter aux populations un accroissement trop rapide de leurs charges. L'application de cette loi souleva maintes résistances et dans la plupart de cas on ne tint aucun compte des restrictions qu'elle apportait au droit de s'imposer dont jouissaient les assemblées.

Cette tactique d'obstruction systématique aux lois

1. En 1899, M. Witte, alors ministre des finances, estimant que la situation florissante du Trésor permettait au gouvernement d'assumer, en les augmentant, les charges qu'avaient de ce chef les zemstvos, proposa de former une commission chargée d'étudier la destination que l'on pourrait donner à la partie du budget provincial que cette centralisation libérerait. La réforme était donc décidée en principe.

2. S'élevant à cette occasion contre le désir qu'on semblait avoir en haut lieu d'annihiler entièrement le droit précieux qu'avait le zemstvo de s'imposer, il déclara solennellement qu'il n'y avait pas lieu de centraliser davantage la gestion des intérêts provinciaux.

3. Cette loi met les assemblées dans l'obligation, au cas où la progression de leurs taxes dépasserait 3 o/o par an, de porter l'état de leur budget devant les ministres des finances et de l'intérieur qui peuvent le ratifier ou l'annuler totalement, selon que sa destination est ou n'est pas conforme aux vues du gouvernement.

bureaucratiques fut souvent employée par elles avec succès dans le cours des dernières années ; et par là même, bien qu'elles n'eussent aucune part au travail législatif, elles n'étaient pas sans exercer une certaine influence sur la confection des lois relatives à la vie et aux intérêts locaux, puisque, devant l'opposition faite à leur application, le gouvernement dut fréquemment modifier celles qu'elles désapprouvaient. Ainsi la loi du 10 juin 1893 qui, réglementant tous les établissements civils médicaux, enlevait au zemstvo une partie de ses attributions en matière d'assistance médicale qu'elle reportait à la police locale, ne put être appliquée par suite des nombreuses protestations qui s'élevèrent ; il en fut de même pour un projet de loi de 1902 qui tendait à réduire ses droits en matière de police sanitaire (1). Celle du 8 juillet 1893, qui donnait à des commissions formées de représentants de l'administration et des provinces le soin d'évaluer les bases immobilières de taxation, alors que le zemstvo en était chargé depuis la loi de 1864 (2),

1. L'inspection sanitaire et la lutte contre les épidémies, qui jusque là rentraient dans les attributions du zemstvo, auraient passé aux mains de comités administratifs. Le projet fut soumis à l'étude d'une commission de vétérinaires du gouvernement et des provinces qui s'y montra tout à fait hostile.

2. Il avait même fait dresser un cadastre qui depuis des années rendait des services importants, tant aux provinces qu'au gouvernement.

n'eut pas un meilleur résultat et resta lettre morte.

Néanmoins, et malgré les vœux et félicitations que les provinces adressèrent au nouvel empereur, Nicolas, lors de son avènement au trône (oct. 1894), celui-ci, loin de « s'appuyer sur les députés de tous les ordres du peuple russe, également attachés au trône et à la patrie, pour y trouver la nouvelle source de forces et le gage de succès dans la réalisation de ses projets généreux » (1) qu'on lui promettait de toute part, suivit à l'égard du zemstvo la « politique de méfiance » inaugurée par son père. Elle prit, sous le ministère de Plehve, un caractère d'intolérance excessive, et souvent même brutale, de la part des autorités bureaucratiques, qui rendit d'autant plus évidente l'antinomie des deux forces sociales en présence (2). Aussi la lutte dépassant

1. V. L'adresse de l'assemblée du gouvernement de Tver. « Rêveries absurdes », dit l'empereur en réponse à ces adresses qui étaient cependant l'expression spontanée des espérances que les zemstvos, sortant enfin de leur torpeur, fondaient sur leur nouveau maître.

2. M. Witte, dans son rapport sur l'autocratie et le zemstvo, expose très clairement les raisons de cette antinomie : le système du gouvernement local, dit-il en substance, doit avoir les mêmes bases que le gouvernement central ; le self-government et la « bureaucratie » ont des bases absolument différentes et sont toujours opposés l'un à l'autre par leur nature même, le premier reposant sur un suffrage presque universel, et l'autre sur la simple nomination du ministre auquel elle reste soumise ;

bientôt le terrain économique des libertés provinciales, devint-elle, à la suite des désastres de la guerre russo-japonaise, plus nettement politique pour aboutir à la crise que, depuis quelques mois, nous voyons se dérouler sous nos yeux.

Entre autres mesures intéressant l'autonomie provinciale, il nous faut signaler la loi du 29 mai 1900 qui par l'adjonction d'un « membre fixe » aux commissions exécutives, crée un nouvel organe de surveillance auprès des villes et des provinces. La loi du 12 juin 1900 dont nous avons parlé plus haut marque un nouveau pas dans cette voie de défiance gouvernementale. Et quelque temps après, le zemstvo se voit retirer ses attributions en matière d'ali-

le self-government aboutit donc nécessairement au régime constitutionnel.

Il ajoute que, selon lui, le zemstvo n'étant pas basé sur la division des classes a plus que toute autre organisation le germe du constitutionnalisme, que toute l'histoire des zemstvos montre leurs efforts de plus en plus marqués d'obtenir une constitution et qu'il ne peut pas en être autrement ; mais que la Russie, par son développement géographique, ethnographique et historique, ne pouvant avoir qu'un régime d'autocratie absolue et d'administration centralisée, il est nécessaire d'augmenter le pouvoir des agents locaux de la bureaucratie et de délimiter le plus strictement possible les attributions du zemstvo « qui est déjà par lui-même un fait historique, quoiqu'il ne constitue pas encore un danger sérieux pour l'intégrité du régime autocratique. »

mentation publique ; l'expérience fit bientôt (1) voir qu'on avait eu tort de confier aux chefs de canton, sous le contrôle des maréchaux de la noblesse et de commissions de district, ces soins d'une importance si capitale pour la population des campagnes, et la gestion des magasins de prévoyance fut si défectueuse qu'on fut en 1903 sur le point de revenir à l'ancien système.

En 1902 une circulaire du ministre de l'intérieur (30 mai) défend aux gouverneurs de confirmer le choix des agents employés par le zemstvo aux recherches statistiques (2) et soupçonnés de propagande révolutionnaire. Une seule loi est empreinte d'un esprit un peu plus libéral, celle du 16 décembre 1902, qui permet aux assemblées de s'entendre au sujet de l'organisation d'une sorte d'assurance mutuelle au second degré ; les lois de 1864 et de 1890 leur laissaient le soin d'assurer elles-mêmes leurs administrés contre la grêle, les incendies, les épizooties, etc. ; elles peuvent désormais, aux termes de cette loi, s'assurer entre elles contre les risques de versements à faire qui dépasseraient les ressources y afférentes de leurs budgets.

1. L'année suivante, en effet, à la suite de mauvaises récoltes, le gouvernement fut obligé d'avoir recours au zemstvo pour la répartition des secours et l'organisation des « travaux publics ».

2. Une circulaire du 9 décembre 1887 avait déjà réduit considérablement l'indépendance du zemstvo en matière statistique.

La revision générale que l'administration fit, en 1903, dans le zemstvo de Tver et tous ceux du gouvernement de Moscou suscita de nouvelles appréhensions; il semblait que l'on eût en haut lieu l'intention d'abolir toutes les assemblées provinciales, ou du moins de les réorganiser sur des bases toutes nouvelles, analogues à celles de l'administration locale (1) instituée par une loi de la même année dans neuf provinces de l'ouest et du sud-ouest, non compris la Pologne (2), et qui n'a plus du zems-

1. Les assemblées élues sont remplacées par des comités de gouvernement composés de hauts fonctionnaires, sous la présidence du gouverneur, et de un ou deux députés par district nommés par le ministre de l'intérieur sur la présentation du gouverneur; et par des comités de district qui n'ont plus qu'un rôle tout à fait secondaire. Leurs décisions peuvent être modifiées ou annulées par le ministre, et sont exécutées, dans les gouvernements, par des commissions aux membres nommés par le ministre, et dans les districts, par des agents locaux aussi nommés par lui.

2. La Pologne a toujours été soumise à un régime d'exception. Il est à ce propos intéressant de rappeler que le second vote du 1^{er} Congrès des zemstvos, réuni à Moscou en septembre 1905, fut pour affirmer, au profit de la Pologne, l'existence de « droits nationaux » et la nécessité d'une « autonomie susceptible de les sauvegarder ».

Sous quelle forme cette autonomie pourrait-elle y être appliquée? M. Waliszewski, dans un article de la *Revue de Paris*, étudie cette question et conclut en disant que « réduite à un embryon de self-government la réforme ne répondrait pas à son but, et que, développée jusqu'à une organisation législative

tvo que le nom. Et l'oukase du 8 janvier 1904, par lequel le ministre de l'intérieur et le gouverneur de Tver reçurent des pouvoirs spéciaux à l'égard de l'assemblée du gouvernement de Tver et de celle du district de Novotorschok qui n'avaient pas émis des votes favorables à la centralisation de l'instruction publique, montra que ces craintes n'étaient pas sans fondement. Le ministre était autorisé à destituer les employés des oupravas de ces deux zemstvos, à remplacer par des gens de son choix les présidents et membres de ces commissions exécutives, à interdire les sessions extraordinaires projetées, à réformer le budget de l'année courante sur les bases du budget précédent, et à remettre les affaires en cours aux soins du gouverneur, conformément à l'article 95 de la loi de 1890 ; il devait aussi interdire le séjour du gouvernement de Tver aux personnes dont l'influence lui semblerait préjudiciable à la bonne marche des affaires provinciales, les gouverneurs étant d'autre

et militaire distincte, elle s'éloignerait du principe de l'unité politique, base du compromis... Si l'esprit russe semble absolument répugner au régime fédératif, on peut du moins supposer sans témérité qu'il s'accommoderait d'un minimum de concessions dont les « réalistes » de Varsovie ont en dernier lieu précisé le sens, en les réduisant à l'autonomie administrative, judiciaire et scolaire » (V. n° du 15 juillet 1905, *Russes et Polonais*, p. 144).

part invités à écarter des services provinciaux tous les éléments qui leur paraîtraient suspects (1).

La rupture des relations diplomatiques entre la Russie et le Japon et l'attaque imprévue du 27 janvier (9 février nouveau style) détournèrent pour un temps l'attention. Les vexations n'en continuèrent pas moins, — tant à propos de l'organisation générale de secours aux blessés (2) que tentèrent les provinces sur l'initiative du zemstvo de Moscou qu'au sujet des

1. Ces mesures rigoureuses ne restèrent pas sur le papier : le président de l'ouprava du gouvernement de Tver, von Dervis, des membres de cet ouprava, Milioukov et Litvinov, et quelques députés du zemstvo, entre autres Petrunkewitch, furent exilés ; de nombreux employés, surtout des instituteurs, furent chassés de leurs postes et bannis également.

2. Cette organisation avait pour but de centraliser les secours envoyés par les assemblées et de les employer directement sur le terrain de la guerre, sans l'intermédiaire de la Croix-Rouge dont les agissements pendant la guerre de 1878 et au début de la guerre russo-japonaise n'avaient pas été irréprochables. L'entreprise fut approuvée par la plupart des assemblées qui votèrent, à leurs sessions extraordinaires de février, l'envoi de subsides importants. Plehve vit dans ce mouvement, qui prenait une grande extension, des tendances illégales — l'article 3 de la loi de 1890 limitait, en effet, la compétence des zemstvos à la seule administration de leurs affaires locales — et s'opposa, par un avertissement du 17 avril, à toute nouvelle adhésion, alors que quelques jours auparavant l'empereur avait adressé au représentant de l'association « ses vœux et ses bénédictions pour le succès de cette entreprise éminemment charitable ».

révisions administratives qui eurent lieu dans plusieurs provinces et à la suite desquelles un grand nombre d'employés du zemstvo furent destitués — jusqu'à la mort de Plehve. L'arrivée au pouvoir du prince Sviatopolk Mirski, « partisan résolu de la décentralisation », inaugure sans transition une ère toute nouvelle de confiance et de sympathie. Mais à partir de ce moment, des événements plus importants se déroulèrent avec une rapidité qu'on n'aurait pu prévoir, et les bonnes intentions du nouveau ministre furent impuissantes à enrayer le grand mouvement politique et social qui prit naissance en novembre à l'occasion de la réunion des représentants du zemstvo à Pétersbourg.

Si nous résumons tout ce que le zemstvo a perdu depuis 1890, nous voyons qu'il n'a plus le droit d'élire les juges de paix, que l'approvisionnement des magasins de prévoyance lui est enlevé, les recherches statistiques interdites, la centralisation de l'instruction publique élémentaire décidée en principe, et que s'il conserve l'administration des établissements médicaux et vétérinaires et le soin de veiller à l'hygiène publique, c'est à l'encontre de la loi ; il ne lui reste plus que la gestion des caisses d'épargne et ses droits en matière de voirie, de bienfaisance et d'amélioration de l'agriculture : c'est peu si l'on se rappelle le rôle que Milutine voulait attribuer à ces assemblées provinciales.

V

Malgré les causes qui ont entravé le développement normal du self-government en Russie, les zemstvos, au point de vue économique, ont rendu de grands services. Succédant à une administration dont l'action arbitraire était intolérable et stérile quand elle ne négligeait pas entièrement les intérêts les plus élémentaires dont elle avait la charge, dans un pays que ses dimensions, la variété de ses populations et les différences du sol rendaient impropre à une action uniforme et centralisée, ils furent obligés, pour remédier à l'incurable inertie des habitants auxquels la double tutelle du servage et de la centralisation avait enlevé toute initiative, « de prendre à leur compte ce rôle de providence, partout convoité et presque partout si mal joué par la bureaucratie » (1). Ils avaient tout à faire ; et si, en raison de la modicité de leurs ressources et des obstacles de toute nature contre lesquels ils eurent à lutter, ils n'ont pas opéré dans l'empire la transformation complète et immédiate qu'on attendait d'eux, ils n'en ont pas moins été l'un des plus importants facteurs du progrès matériel et moral de la Russie actuelle.

1. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*

Rien de ce qui touchait aux intérêts publics ou privés des provinces ne leur fut indifférent, et malgré les moyens très limités qu'ils avaient à leur disposition, ils ont pu, dans une certaine mesure, donner satisfaction aux mille besoins dont la bureaucratie s'était jusque-là désintéressée : instruction publique, surtout élémentaire, hygiène, assistance médicale, secours aux pauvres, assistance vétérinaire, construction et entretien de routes, de ponts, de prisons, de maisons d'école et d'hôpitaux, amélioration de l'agriculture et de l'industrie, particulièrement de l'industrie domestique, service postal local, dessèchement des marais, reboisement des steppes, recherches statistiques (1), etc.

Des attributions si variées et si étendues ont nécessité la création d'un nombreux personnel, employé dans les différentes localités du zemstvo, ou dans les bureaux de sa commission exécutive divisés en sections, chacune sous la surveillance directe et immédiate de l'un des membres de l'ouprava. Et chaque année son budget s'est augmenté

1. A côté de l'étude générale de la situation économique de la population, des travaux en vue d'obtenir des données exactes pour la répartition équitable des impôts, un grand nombre de zemstvos ont chargé leurs bureaux de toute une série de travaux spéciaux concernant l'approvisionnement de la population, l'instruction publique, l'état industriel du pays, l'assurance contre les incendies, etc. (V. les *Travaux statistiques du zemstvo*, par Bleklov, Paris, 1893).

en proportion des besoins qu'il avait à satisfaire et des ressources dont il pouvait disposer, variant pour chacun selon la richesse et l'étendue du district (de 70 à 80.000 roubles jusqu'à un million et même 1 million $1/2$ de roubles). Leur budget général, dans lequel les seules dépenses des zemstvos de gouvernement entrent environ pour un quart, était :

en 1864	de 5.186.302 roubles
il fut en 1868	14.569.567
en 1876	30.577.455
en 1894	60.302.200
en 1895	65.880.741 (1)

Et en 1902, les seules dépenses des 344 zemstvos de district se montaient à 65.780.000 roubles.

Leurs revenus propres, c'est-à-dire ceux de leurs domaines et de leur fortune mobilière, en plus les taxes de péage, droits d'hospitalisation, etc., ne forment en moyenne que la dixième partie de ce budget qui repose surtout sur les impôts directs ou redevances territoriales. Selon la loi de 1864 et celle de 1890 ils peuvent aussi contracter des emprunts avec l'assentiment du ministre de l'intérieur, mais ce droit reste sans effet : les établissements de crédit ne disposant pas en Russie de capitaux suffi-

1. V. Recueils de renseignements sur les bénéfices et dépenses du zemstvo, de 1871 et 1894, éd. du ministère de l'intérieur. Dépenses du zemstvo dans les trente quatre gouvernements pendant l'année 1895, élaborées par la division de statistique du département des contributions.

sants (1), et d'autre part, le règlement de la Banque d'Etat ne lui permettant pas de faire aux zemstvos les prêts à long terme dont ils pourraient avoir besoin (2), ils sont parfois obligés, pour compléter leur budget, de contracter de petits emprunts hypothécaires sur leurs propriétés ou d'emprunter à des taux le plus souvent usuraires (3).

C'est aux questions d'assistance médicale et d'ins-

1. En Russie le petit crédit est mal organisé. L'ensemble des prêts faits par les caisses d'épargne et de crédit en 1902 ne dépassait pas 52 millions de roubles, et ceux des autres établissements de crédit n'étaient que de 2.248.000 roubles. Le revenu des actions de 764 caisses d'épargne et de crédit ne fut la même année que de 10.600.000 roubles ; et dans 176 établissements de crédit, le capital social était inférieur à 380.000 roubles. Toute l'épargne publique est absorbée par les caisses d'épargne de l'état dont les fonds dépassent un milliard (*Politique financière*, prof. Ivan Oserov). La plupart des zemstvos sont dotés de caisses d'épargne qui doivent immobiliser leurs fonds en consolidés russes. Ils réclamèrent souvent qu'on leur permit d'aider la petite culture avec cette petite épargne, et de transformer en caisses de crédit agricole les caisses d'épargne administrées par eux. Jamais ils ne l'obtinrent, et de ce fait la Russie, dont la terre est la principale richesse, n'arrive pas à se suffire à elle-même.

2. Au 16 juillet 1905, les prêts consentis par la Banque d'Etat aux zemstvos et aux villes ne dépassaient pas 35.000 roubles, alors que ses avances sur gages étaient de 23.90.000 roubles et que les prêts faits par elle aux entreprises industrielles atteignaient 34.800.000 roubles.

3. Certains d'entre eux contractèrent des emprunts au taux de 12 0/0.

truction publique que les zemstvos se sont le plus intéressés et qu'ils ont toujours fait la plus grande part en leur budget. Par leurs soins la médecine est devenue un service public et gratuit, grâce auquel la mortalité a beaucoup diminué dans les provinces du zemstvo relativement à celles qui n'ont pas d'institutions représentatives, et les dépenses affectées à ce chapitre ont suivi une progression constante :

En 1871 les soins médicaux entraient au budget général du zemstvo dans la proportion de 10 o/o

En 1876 15 o/o

En 1886 21 o/o

En 1895 27 o/o (1)

Actuellement, presque tous les districts de la Russie du zemstvo sont divisés (2) en un nombre plus

1. *Médecine du zemstvo* (XII^e Congrès international de Médecine) par Ossipov, Popov et Kourkine (Moscou, 1900).

Dans le budget du zemstvo de Moscou pour 1898 les dépenses sanito-médicales sont réparties de la façon suivante :

Assistance aux aliénés 168.500 roubles

Organisation médico-sanitaire . . . 137.446 r. 90

» sanitaire prop. dite . . . 49.627 r. 60

Mesures préservatrices, épidémies 11.560

Total 367.135 r. 50

soit 26 o/o du budget qui est d'environ 1 million 1/2 de roubles.

2. Voici quelques données statistiques sur l'organisation médicale du zemstvo :

	Nombre moyen d'habit.		Etendue moyenne	
pour	vers 1890	vers 1897	vers 1890	vers 1897
1 établ. médical	42.000	36.000	1.920 kmq.	1.664 kmq.
1 lit d'hôpital	2.343	2.061	107	94
1 médecin	34.927	24.977	1.760	1.143

ou moins grand de cercles médicaux ayant un hôpital de quelques lits, ou tout au moins un dispensaire à la tête duquel se trouve un médecin astreint à des tournées régulières et rétribué par le zemstvo. Et même dans quelques cas, ce dernier s'est efforcé d'étendre son activité non seulement aux mesures médicales proprement dites, mais à toute une organisation sanitaire et préservatrice qui, dans certaines provinces, entre autres celles de Moscou, de Cherson et de Pétersbourg, a acquis un développement des plus importants.

Ils n'ont pas moins fait pour l'instruction publique, malgré toutes les entraves que leur a suscitées la défiance gouvernementale ; et leurs efforts ont été couronnés de succès, si l'on en juge par les données suivantes : de 1878 à 1898, le nombre des recrues sachant lire et écrire a augmenté de 37,7 o/o dans les provinces du zemstvo, alors que dans les autres cette proportion n'était que de 15,8 o/o (1). Ils ont, en 1900 (2), dépensé 11.484.000 roubles pour leurs

1. Pourcentage des recrues sachant lire et écrire en

	1878	1888	1898
Provinces du zemstvo	21,3	33	59
Autres provinces	20,8	25,2	36

2. Dans la même année le gouvernement russe n'a dépensé que 10.372.000 roubles pour les écoles élémentaires, soit 0,66 de son budget, et 20,7 o/o de toutes les sommes dépensées en faveur de l'instruction publique élémentaire, tant par les zemstvos : 22,9 o/o, que par les communes : 16,7 o/o, les munici-

écoles, et en 1902: 15.590.000, soit environ 24 o/o de leur budget.

Leurs premiers pas certes avaient été très incertains, et bien qu'ils se soient aussitôt efforcés de donner aux écoles déjà existantes une direction générale et commune, ils s'étaient la plupart bornés, faute de ressources suffisantes, à leur accorder quelques légers subsides ; un petit nombre s'était cependant appliqué à former un bon personnel enseignant. Puis peu à peu, dans le zemstvo, on se rendit compte qu'il importait de créer de nouvelles écoles suivant un plan bien établi, c'est-à-dire de véritables écoles de zemstvo (1), comme on les appelle actuellement en Russie, gratuites (2), accessibles à tous, et donnant,

palités : 13,9 o/o, et les dons privés : 13,4 o/o, sans parler de 3 millions de contributions scolaires et 3 millions de sources diverses. (*Données statistiques sur l'enseignement primaire*, 4^e livraison des publications du Ministère des Cultes).

1. Au début de l'année 1903, le nombre de ces écoles était de 18.815 dans les trente-quatre gouvernements.

2. Les écoles du zemstvo sont gratuites, mais il ne s'ensuit pas nécessairement que l'instruction de ses enfants ne coûte rien au paysan russe. Il arrive fréquemment que la communauté, chargée de pourvoir au chauffage et à l'entretien de l'école, ne prélève pas sur toute la communauté les sommes nécessaires à couvrir ces dépenses, mais les réclame, sous forme de contributions scolaires, à ceux-là seuls dont les enfants y sont élevés.—Il ressort d'une statistique du zemstvo de Moscou, que le paysan dépense pour son écolier une somme annuelle de 10 roubles représentant les vêtements, chaussures et nourriture

pendant les trois ou quatre années de cours, un enseignement plus complet et plus large que les simples écoles trop rudimentaires des paysans ou les écoles ministérielles et confessionnelles dont le système d'éducation scolastique ne répondait plus aux nécessités modernes.

En ce qui concerne le côté pédagogique, les écoles du zemstvo sont soumises au ministère de l'instruction publique et à la surveillance des conseils scolaires; le zemstvo cependant en reste maître dans une assez large mesure, puisqu'il dépend de lui d'ouvrir ou de fermer ces écoles, d'en choisir le personnel, de déterminer le montant des sommes affectées à leur entretien, de choisir et d'acquérir les livres de classe et de lecture autorisés, et qu'en outre il surveille l'enseignement donné par les représentants qu'il envoie aux conseils scolaires et souvent même par des inspecteurs privés qu'il délègue spécialement à cet effet.

C'est surtout au zemstvo de district et à sa commission exécutive qu'incombe la gestion des affaires scolaires, et c'est à son budget que sont inscrites la plupart des dépenses afférentes à ce chapitre (1);

fournis en classe. Aussi dans les villages possédant une école, tous les enfants ne suivent-ils pas les cours; et dans les villages éloignés, c'est à peine si la dixième partie des enfants s'y rendent.

1. Il est intéressant de noter à ce propos qu'il est plus dépensé,

ces dépenses comprennent le traitement du personnel enseignant (1), les rétributions aux prêtres chargés de l'enseignement religieux obligatoire, l'achat des livres et ustensiles de classe que les élèves reçoivent presque gratuitement, et dans certains districts, la création et l'entretien de bibliothèques publiques et gratuites, salles de lecture et de conférences, musées roulants avec appareils à projections lumineuses. La construction et l'entretien des bâtiments scolaires restent, dans beaucoup de cas, à la charge des communes, sinon entièrement, du moins en grande partie. Le zemstvo de gouvernement ne prend à son compte que les dépenses intéressant toute la province, ou qui dépasseraient les ressources du district, entre autres la création de caisses de retraite pour les instituteurs, la garantie des crédits nécessaires à la construction des écoles, l'exécution de statistiques scolaires, et dans quelques provinces l'entretien d'écoles normales d'instituteurs, d'ateliers de confection de matériel scolaire, de bureaux de renseignements pédagogiques, etc.

Les résultats obtenus dans cette sphère par le self-government ont été si satisfaisants que partout

pour l'instruction publique, dans les zemstvos où domine à l'assemblée élue l'élément paysan que dans ceux où la plupart des députés sont grands propriétaires (*L'instruction publique*, par Nikolai Tschekov, Moscou).

1. Ce personnel était en 1903 de 26.509 instituteurs et institutrices.

on s'accorde à réclamer pour les institutions représentatives une plus grande compétence en matière d'enseignement ; on désire qu'elles soient chargées non seulement de la gestion économique, mais aussi de la direction pédagogique de leurs écoles et du libre choix des professeurs (1) ; que ces derniers, délivrés de toute surveillance bureaucratique, ne relèvent plus que des tribunaux et des conseils scolaires ; que le nombre des représentants du zemstvo et des municipalités dans les conseils scolaires du district soit augmenté ; que leur compétence soit étendue à toutes les écoles du district, y compris les écoles ministérielles, primaires et secondaires, et les écoles confessionnelles ; et que soient abolies les restrictions actuelles, relatives aux conférences, cours et bibliothèques d'instituteurs ; par dessus tout on demande la suppression de la loi du 12 juin 1900 qui réduit à 3 o/o l'augmentation annuelle des impôts du zemstvo, la faculté pour lui d'étendre le champ de ses impositions en vue de donner à son système scolaire le développement qu'il comporte, et même l'application d'un impôt progressif sur le revenu afin qu'il puisse appeler toutes les classes de la société à jouir des bienfaits d'une instruction laïque, obligatoire et gratuite.

1. Jusqu'à présent cette prérogative n'a été accordée qu'à la seule municipalité de Pétersbourg.

Ce n'est pas seulement en ce qui concerne l'enseignement que l'on réclame pour les institutions représentatives une extension de compétence, mais en tout ce qui touche aux intérêts et besoins sociaux qu'un organe de self-government est appelé normalement à satisfaire. Le principe de ces revendications, si légitimes et que justifie pleinement la bienfaisante action du zemstvo dans toutes les sphères de son activité, est inscrit au programme du parti libéral constitutionnel selon les désirs duquel :

« Les institutions dans lesquelles se concentre de préférence la vie sociale et locale doivent être mises à même de remplir la tâche qui incombe à des organes de self-government régulièrement et largement constitué.

Et pour obtenir ce résultat, il est indispensable :

a) Non pas d'organiser la représentation du zemstvo, selon la division des classes sociales, mais d'amener autant que possible toute la population rurale à prendre part au self-government ;

b) De rapprocher l'institution des zemstvos de la population, en créant de petites unités de zemstvos sur des bases qui leur assurent une activité indépendante et efficace ;

c) D'étendre la compétence des zemstvos et municipalités à tout ce qui touche aux intérêts et besoins sociaux ;

d) De rendre à ces institutions l'indépendance et

la stabilité nécessaires pour assurer leur fonctionnement normal et amener la coopération des institutions gouvernementales et des zemstvos et municipalités. Le self-government doit être établi dans toutes les parties de l'empire russe » (1).

VI

S'il est vrai que « les libertés politiques et les chartes constitutionnelles sont fragiles quand elles ne s'appuient pas sur les franchises municipales et provinciales » (2), il n'est pas moins certain que pour être entières, celles-ci doivent être garanties par les libertés politiques. Au reste, un peuple qui jouit déjà des droits d'autonomie ne tarde pas à acquérir les droits plus élevés auxquels il aspire et dont il fait en quelque sorte l'apprentissage ; tandis que, sans institutions provinciales et locales, il n'atteindra jamais que les formes extérieures de l'indépendance, et si, par le hasard des circonstances, il parvient à se donner un gouvernement libre, il lui manquera toujours, selon l'expression de Tocqueville (3), « cet esprit de

1. Article 9 des résolutions votées par le congrès des représentants du zemstvo réunis à Pétersbourg du 6 au 9 novembre 1904.

2. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 219.

3. *De la démocratie en Amérique.*

liberté » qui seul empêche le despotisme, refoulé dans l'intérieur du corps social, de reparaitre à la surface.

C'est en raison de cette incompatibilité essentielle, si clairement exposée par M. Witte dans son rapport (1), entre la forme autocratique du gouvernement et la nature même du self-government, que les zemstvos ont pris nécessairement une attitude d'opposition qui ne s'est jamais démentie, et qu'ils n'ont cessé de réclamer, en de nombreuses adresses à tendances plus ou moins constitutionnelles, sans toutefois jamais sortir des bornes de la légalité, un droit de contrôle qui ne fut plus exclu du domaine politique et législatif et par lequel le règne indépendant des assemblées élues put être enfin assuré.

Cependant depuis l'échec, en 1881, du mouvement constitutionnel et l'avènement d'Alexandre III sur le trône de Toutes les Russies, l'agitation politiques'était éteinte peu à peu sous la forte pression du monarque autocrate ; le peuple, encore mal préparé, n'avait pu suivre l'impulsion qu'on avait tenté de lui donner, le parti libéral lui-même n'avait aucune cohésion, et son arme de combat, le parti ouvrier, n'était pas encore forgée (2) ; on attendit, pour reprendre la lutte,

1. Voir note 2, p. 63.

2. Le mouvement ouvrier qui a pris, ces derniers temps, une telle importance en Russie, ne date que de quelques années. Il y

des circonstances plus propices, en un silence qui dura des années.

Les adresses reparurent à l'occasion du couronnement de Nicolas II ; et depuis lors, sans qu'il y eût à proprement parler d'organisation politique secrète comme était autrefois le Zemski-soiouz, des groupe-

eut bien depuis 1880 quelques grèves, entre autres en 1885, celle de la fabrique de Morosoff, mais ce ne furent que des faits isolés, et sans aucune portée politique.

La première grève dénotant une organisation déjà sérieuse fut celle de Saint-Petersbourg, en 1896. Depuis cette époque, elles se reproduisent plus fréquemment et sont mieux disciplinées ; presque tous les ans, à la fin de l'hiver, il en éclate à Moscou et à Saint-Petersbourg. Rappelons la grande grève de Rostoff en 1902, et au mois de juillet 1903, la grève générale de la Russie méridionale (Bakou, Batoum, Kief, Nicolaïeff, Odessa et Tiflis).

Dirigées par les partis socialiste révolutionnaire et social-démocrate, elles prennent, en dehors de leurs revendications économiques, un caractère politique de plus en plus accusé.

Pour lutter contre cette influence, Plehve fit organiser par le prêtre Gapone la *Ligue des ouvriers contre la propagande politique* dont le nom indiquait suffisamment l'esprit et qu'on appelle généralement *l'Union russe ouvrière*. Gapone en fut nommé président. Cette société engloba peu à peu la majeure partie de la masse ouvrière.

C'est sous son influence et l'action simultanée du parti social-démocratique que prit naissance, en janvier 1905, le soulèvement ouvrier de Saint-Petersbourg qui aboutit à la grandiose manifestation du 9-22 janvier et aux massacres du Palais d'Hiver (Voir à ce propos l'enquête intéressante d'Avenard publiée dans les *Cahiers de la quinzaine* : « Le 22 janvier nouveau style »).

ments à tendances politiques et sociales se formèrent au sein même du zemstvo, en vue de défendre son autonomie contre les empiètements toujours croissants de l'arbitraire bureaucratique. Dans le même temps l'étude des questions économiques d'intérêt général donnait lieu à maintes conférences, le plus souvent privées faute d'autorisation et qui ne laissaient jamais de fermer leurs travaux essentiellement pratiques par l'expression de plus en plus précise de revendications politiques. Ce mouvement, que venait accentuer la misère des campagnes, prit une telle extension que le gouvernement se vit contraint d'envisager la possibilité de quelques concessions par lesquelles peut-être le mécontentement général serait apaisé.

C'est à cette époque, en 1902, qu'après la fondation du « Comité spécial d'agriculture » (1), un

1. Fondé par Witte et sous sa présidence, pour rechercher les causes de la misère des paysans et les moyens de remédier aux famines qui chaque année ravagent la Russie centrale, il était composé d'employés de ministère, de professeurs, de savants économistes. A son avis, aucune mesure efficace ne pouvait être conseillée avant qu'on eut interrogé ceux qui, vivant près de la terre, connaissent mieux les défauts et les besoins immédiats de l'agriculture. Pour éviter de s'adresser au zemstvo, dont l'intérêt à la question était cependant incontestable, on s'avisa de former des comités locaux sous la présidence des maréchaux de la noblesse et des gouverneurs, aux membres choisis par eux, et dont on espérait tirer quelques réponses anodines relatives à la culture du blé ou de la betterave, à la brasserie ou aux machines agricoles.

groupe important de représentants du zemstvo se réunit à Moscou pour protester contre son exclusion systématique des comités locaux chargés d'étudier des questions qui étaient précisément de sa compétence et de préparer des réformes qu'il aurait ensuite à mettre en œuvre. Ce fut en quelque sorte la première assemblée politique depuis 1880 ; elle eut une grande portée, tant par ce qu'elle traça la voie à toutes celles qui suivirent que par la valeur intrinsèque des résolutions prises à cette occasion par elle : il n'y est plus question, comme autrefois, de l'ignorance du peuple, sinon incidemment, mais de la privation de ses droits ; la question économique rurale semble désormais liée intimement à cette infériorité civile et politique de la classe des paysans, et « ce n'est point par des réformes particulières que l'on peut espérer remédier à cet état de choses, seules des réformes générales feront disparaître les obstacles qui s'opposent au progrès de la civilisation. »

La plupart des comités locaux s'inspirèrent dans leurs comptes rendus du programme élaboré par l'assemblée de Moscou. Et dans les diverses commissions appelées par le gouvernement, au cours des années 1902 et 1903, à étudier les réformes partielles qu'il n'était plus possible de différer, toutes les questions, auxquelles le zemstvo s'était intéressé quelque vingt ans auparavant, revinrent sur le tapis, entre autres la création d'un zemstvo de

volost (1) sans distinction de classes, la modification des assemblées provinciales, l'extension de leur compétence et de leur autonomie, enfin la participation aux travaux législatifs des représentants des divers groupes sociaux.

La grande majorité des zemstvos se prononça en faveur de l'abolition des privilèges de classes introduits par la loi de 1890 et contre les restrictions apportées à la représentation des paysans ; il fallait rétablir le zemstvo sur les bases de la loi de 1864, dans la forme d'une représentation d'intérêts, en d'autres termes, répartir les électeurs dans les collèges électoraux selon la nature différente de leurs propriétés.

Il en est peu qui réclamèrent une forme de représentation plus démocratique, le droit de suffrage pour ceux qui, non propriétaires, justifieraient d'un

1. Un certain nombre de politiciens du zemstvo, parmi lesquels des libéraux comme Kousmine-Karavayev, et des slavophiles comme Schipov, estimaient dangereux de songer à rapprocher les assemblées des populations avant la modification de la situation légale des paysans et l'abolition du système de tutelle exercé sur la masse, la création d'une plus petite unité de self-government devant, pensaient-ils, avoir pour conséquence fatale un abaissement du niveau intellectuel et social des assemblées provinciales dont les affaires seraient ainsi livrées aux soins de gens incultes et privés de tous droits.

Le plus grand nombre ne partageait pas ces craintes et voyait dans la création d'un zemstvo de volost un moyen excellent de donner aux paysans l'éducation civile et politique qui leur faisait défaut.

certain degré de culture et d'un temps déterminé de présence dans la localité, par quoi cependant justice eût été rendue à la classe nombreuse des employés du zemstvo, médecins, instituteurs, agronomes, etc., tous zélés défenseurs du bien public.

La question la plus importante et qu'on avait le plus à cœur, celle d'une participation au pouvoir législatif, n'éveilla qu'un écho très timide. Le système de réaction bureaucratique, que Plehve s'efforçait d'étendre à toutes les sphères de la vie publique, était alors en pleine floraison, et le moindre changement à l'ordre régnant paraissait lié à des difficultés insurmontables ; aussi préféra-t-on, devant l'inutilité de manifestations dont le seul résultat eût été un surcroît de rigueurs, s'adonner à l'espoir de voir le but plus aisément atteint par la tension lente et constante de tout l'effort social.

Et quand l'échec du gouvernement russe en Mandchourie eut mis en lumière la profonde faiblesse intérieure de la bureaucratie, que l'énorme charpente, toute rongée des vers, parut prête à sombrer au moindre coup de vent, les hommes du zemstvo unirent de nouveau leurs voix, et cette fois sans détour, dans l'expression formelle de leurs aspirations constitutionnelles.

La nouvelle politique de confiance inaugurée par le prince Sviatopolk-Mirski après les répressions de 1904 eut un retentissement énorme dans les

assemblées de district qui étaient en pleine session ; la plupart s'empressèrent d'adresser au gouvernement des félicitations laissant entrevoir l'impatience qu'on avait d'obtenir enfin des garanties qui ne fussent plus illusoires.

Une grande conférence fut préparée pour le 6 novembre dans le but d'établir les quelques questions fondamentales à soumettre à la prochaine session des assemblées de gouvernement. L'intérêt suscité dans toute la Russie par cet événement fut tel que la réunion projetée, dont on redoutait les suites, fut interdite au dernier moment. Elle eut lieu néanmoins à Pétersbourg, du 6 au 9 novembre 1904 (1), et les résolutions qu'elle prit, d'une importance capitale, n'ont pas peu contribué au succès du mouvement constitutionnel en Russie :

1° « Les conditions tout à fait anormales dans lesquelles s'exerce l'administration gouvernementale depuis le commencement de l'année 1880 sont le fait de la complète désunion du gouvernement et de la société, et de leur méfiance réciproque ;

2° « Le gouvernement, dans ses rapports avec la société, s'efforce d'entraver son émancipation et de la tenir constamment à l'écart des affaires intérieures de l'état.

1. Cent quatre membres du zemstvo et maréchaux de la noblesse, parmi lesquels 54 présidents et membres des commissions exécutives, ont pris part à ce Congrès.

C'est en se plaçant à ce point de vue qu'il s'est toujours efforcé d'établir une forte centralisation administrative dans toutes les branches de l'organisation locale et de tenir sous son autorité toutes les faces de la vie sociale ; actuellement le concours de la société n'est toléré par le gouvernement, et à titre exceptionnel, que s'il a pour but un fonctionnement des institutions sociales conforme à ses vues ;

3° « L'organisation bureaucratique, en tenant le gouvernement à l'écart du pouvoir, constitue une base favorable à la manifestation de l'arbitraire administratif et au développement de l'arbitraire individuel. Par suite de cette organisation, la société n'est pas sûre de voir les droits légaux de tous et de chacun protégés comme il convient, et sa confiance dans le gouvernement en est ébranlée ;

4° « Le cours et le développement réguliers de la vie gouvernementale et sociale ne sont possibles qu'avec le rapprochement intime, l'union même de l'autorité gouvernementale avec la société ;

5° « Pour éviter la possibilité des manifestations de l'arbitraire administratif, il est indispensable de poser et d'introduire ensuite dans la vie sociale le principe de l'inviolabilité des personnes et des domiciles. Aucun individu ne doit, sans arrêt d'un pouvoir judiciaire indépendant, subir une peine ou une privation de ses droits. Pour atteindre ce but, il est indispensable de soumettre, quant aux actes illégaux qu'ils peuvent commettre, les fonctionnaires de l'état à une responsabilité civile et criminelle, grâce à laquelle, dans l'administration, l'application effective du principe de légalité sera assurée ;

6° Pour que le peuple soit à même de développer son intelligence, que les besoins sociaux puissent se manifester et que l'opinion publique puisse s'exprimer, il est indispensable d'assurer à chacun la liberté de conscience, de religion, de parole et de presse, ainsi que la liberté de réunion et d'association.

7° « Les droits personnels (civils et politiques) de tous les citoyens de l'empire russe doivent être égaux.

8° « L'activité indépendante de la société est la principale condition du progrès normal de la vie politique et économique du pays.

Comme la grande majorité de la population russe appartient à la classe des paysans, il faut la mettre en état de développer librement son activité et son énergie. Cela n'est possible qu'à l'aide d'une modification fondamentale de leur situation actuelle.

Pour atteindre ce but, il est indispensable :

a) de rendre les droits personnels des paysans égaux à ceux des autres classes ;

b) d'affranchir la population rurale, dans toutes les manifestations de sa vie individuelle et communale, de la tutelle administrative ;

c) de la protéger par une forme régulière d'institutions judiciaires ;

9° « Concerne les zemstvos et les municipalités (V. page 80).

10° « Mais pour créer et maintenir l'union vivante et intime du pouvoir central avec la société, sur la base des principes ci-dessus énoncés, pour assurer la marche régulière des fonctions étatiques et sociales, il est absolument indispensable que

la nation participe, par ses représentants, à l'usage du pouvoir législatif (1), à l'établissement du budget (2), et au contrôle de l'administration. Cette participation sera faite au moyen d'une institution élue et distincte.

11° « Etant donnée la gravité des circonstances actuelles, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, la réunion espère que le souverain fera appel aux représentants librement élus par la nation, afin qu'avec leur concours il amène notre patrie dans une voie nouvelle où l'état ne se développera plus que selon le principe de la coopération du pouvoir et du peuple ».

L'étude du mouvement constitutionnel et des faits qui ont suivi cette proclamation dépasserait le cadre purement scolaire de cette monographie et les bornes que nous nous sommes assignées. Le zemstvo du reste n'y a plus joué qu'un rôle secondaire, et nous craindrions, à évoquer le souvenir d'événements si récents, de donner essor à notre propre sentiment et de laisser paraître des opinions qui seraient peut-être ici taxées de subversives.

Disons seulement que depuis cette époque le zemstvo n'a pas cessé de prendre une part active à la vie publique et de consacrer à la libération politique du pays toutes les forces que n'accaparait pas l'accomplissement de ses devoirs économiques et sociaux. Et s'il est prématuré de rechercher en quel sens

1. Ces mots passèrent à une majorité de 60 voix contre 38.

2. Ceux-ci à une majorité de 91 voix contre 7.

Le peuple russe résoudra le problème si complexe dont l'un des éléments fit l'objet de cette étude, du moins est-il permis d'espérer que, dans un avenir prochain, le zemstvo, enfin débarrassé de ses entraves, ne trouvera plus d'autres limites à son activité normale et autonome que celles mêmes du travail fécond, paisible et civilisateur, qui fera de la Russie une nation moderne.

Vu par le Président de la thèse :

ESMEIN

Vu, le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE RUSSE

GRADOWSKI (prof.). — Principes de droit public.

— Les systèmes de gouvernement local en Europe et en Russie.

KORKOUNOV. — Cours de droit public, t. II.

HESSEN. — Questions de gouvernement local.

SKALONE. — Les finances du zemstvo (Encyclopédie de Brokhaus et Efron, t. XII, l. 24).

DJANCHEEV. — L'époque des grandes réformes.

WYESTNIK JEWROPI. — Le budget des zemstvos (1870).

BEZOBRAZOV. — Institutions de zemstvo et autonomie.

GOLOVINE. — Dix ans de réformes (de 1861 à 1871). (1872).

SKALONE. — Questions de zemstvo.

— La Commission de Kokanof (Encyclopédie de Brokhaus et Efron).

— Les opinions des assemblées de zemstvo sur la situation actuelle de la Russie (Berlin, 1883).

DRAGOMANOV. — Le libéralisme et le zemstvo en Russie (Genève, 1889).

KENNAM. — La dernière déclaration des libéraux russes (1890).

— La constitution du comte Loris Melikoff.

KARYSCHEV (N.). — Les pétitions du zemstvo de 1865 à 1884
(Londres, 1893).

MIRNII. — Les pétitions des zemstvos de 1894 à 1895 et leur
programme politique.

WASILTSCHIKOV (prince A.). — Du self-government.

WITTE. — Rapport sur l'autocratie et le zemstvo (Ed. du
Zaria. Stuttgart, 1901).

KORNILOV (A.). — Histoire de la représentation provinciale
(publiée dans la *Semskaja Nedelia*, 1903, cah. 10
et 11).

TUGAN-BARANOVSKI. — La Russie à la fin du XIX^e siècle (1900).

A. P. — L'autocratie, la bureaucratie et le zemstvo (Berlin,
1902).

GOLUBIEV (W.). — Le zemstvo, trad. en allemand.

OSEROV (I.). — Politique financière, trad. en allemand.

KORNILOV (A.) — La question agraire, trad. en allemand.

TSCHECHEV (N.) — L'instruction publique, trad. en allemand.

(Ces quatre études ont paru en allemand dans l'intéressant
recueil publié par J. Melnik à Francfort en 1906 : *Russen
uber Russland*).

Travaux de la Commission des institutions de gouvernement
et de district (éd. 1863).

Matériaux de l'organisation publique du zemstvo (publ. par le
ministère de l'intérieur, 1885).

Statistiques sur l'instruction publique élémentaire (publiées par
le ministère des cultes).

Recueils de renseignements sur les bénéfices et dépenses du

zemstvo de 1871 à 1894 (éd. du ministère de l'intérieur).

Dépenses des Zemstvos des 34 gouvernements en 1895 (élaborées par les bureaux de statistique du ministère des finances).

Chroniques statistiques et recueils de renseignements sur la Russie (publiés par le Comité central de Statistique).

Recueils spéciaux de statistiques provinciales.

Collections de journaux :

L' « Osvobogdénie » (P. Struve), de 1902 jusqu'à nos jours.

Le « Zaria » (Plekhanov), 1901, n^o 2 et 3.

« La Semaine du Zemstvo de Saratov ».

« Zemskyi Obzor », revue des zemstvos.

« Russ » (Aksakov).

Et divers.

BIBLIOGRAPHIE ALLEMANDE

HEXPEL. — Die Staatsverfassung des russischen Reichs.

SCHLOESER. — Die russischen Staatsgrundgesetze.

ENGELMANN (prof.). — Die Leibeigenschaft in Russland (Dorpat, 1884).

TSCHUPROV (A.). — Die Feldgemeinschaft (Strasbourg, 1902).

ERNST VON DER BRUGGEN. — Das heutige Russland (Leipzig, 1902).

Russen uber Russland. Ein Sammelwerk herausgegeben von
J. Melnik (Francfort, 1906).

BIBLIOGRAPHIE FRANÇAISE

- DOLGOROUKOV (P.). — Des réformes en Russie, suivi d'un
aperçu sur le système électif en Russie et sur les
états généraux russes aux xvi^e et xvii^e siècles (1862).
- SCHNITZLER. — Institutions de la Russie depuis les réformes
d'Alexandre II (1866).
- LAFERTÉ (V.). — Alexandre II, détails inédits sur sa vie et sa
mort.
- TIKHOMIROV. — La Russie politique et sociale (1886).
- STEPNIAK. — Le tzarisme et la Révolution (1886).
- LEROY-BEAULIEU (A.). — L'empire des tzars.
— Un grand homme d'Etat (Nicolas Milutine) (1884).
— Etudes russes et européennes (1897).
- BLEKLOV (S.). — Travaux statistiques des zemstvos russes (1893).
- KOVALEWSKI. — Le régime économique de la Russie (1898).
— Institutions politiques de la Russie (1902).
- ROCCA. — Les Zemskié-Sobor (1899).
- La vie de l'école primaire en Russie (Péttersbourg, 1900).
- OSSIPOV, POPOV et KOURKINE. — La médecine du zemstvo en
Russie (Moscou, 1900).
- AVENARD (E.). — Le 22 janvier nouveau style (1905).

SEIGNOBOS (Ch.). — L'empire russe jusqu'à Nicolas II (1905).

Annuaire de la législation étrangère, 1874.

Annuaire de la législation étrangère, 1875.

Annuaire de la législation étrangère, 1891.

Annuaire de la législation étrangère, 1894.

Annuaire de la législation étrangère, 1895.

Et divers.

